

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**Facultad de Derecho**

**Posgrado en Derecho**

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública,  
bajo Acuerdo número 2003040 de fecha 24 de enero de 2003.

---

**“LA LEGITIMACIÓN EN LA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN  
EL ESTADO DE QUINTANA ROO”.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO  
EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**SUSTENTA**

**ALFREDO CUÉLLAR LABARTHE.**

**DIRECTOR DE LA TESIS**

**DR. MARCOS DEL ROSARIO RODRÍGUEZ.**

## DEDICATORIA.

A **Carla**, mi esposa, mi compañera de vida, mi amiga, mi brújula; gracias por todo lo que haces y lo que eres. Te dedico este trabajo con todo mi cariño porque eres una mujer extraordinaria, única e irreplicable, una compañera de vida que ha estado a mi lado por más de veinticinco años en las buenas y en las malas; gracias porque me has enseñado tanto a cambio de tan poco, gracias por la paciencia, por el apoyo incondicional, el amor y la amistad. Para ti mi gratitud y mi corazón siempre. Te amo.

A **María José**, mi niña hermosa, mi sol, quien siempre tiene una sonrisa que me alegra el alma y el corazón y de paso me llena de vida, a ti también te dedico este trabajo esperando que algún día lo leas y en una de esas ponderes la posibilidad de estudiar lo mismo que yo. Estoy seguro de que con tu calidez y trato tendrás y obtendrás lo que te propongas. Te quiero con todo mí ser.

A **Camila**, mi otra niña, igual de hermosa, mi luz, con ese modo de ser tan peculiar y frontal que sólo puede caber en un corazón tan grande y mágico. Este trabajo es como la sumativa de tu escuela y por eso cuando te preparas para ello te veo repetir las cosas varias veces hasta que te quedan bien y siempre lo consigues; yo intenté hacer lo mismo y me tardé quince años, pero hay que terminar todo lo que empezamos ¿no? Te quiero con todo mí ser.

A mis hermanos **Mary, Mónica, José Antonio y Óscar**, quienes siempre han estado cerca de mí y a quienes espero seguir teniéndolos cerca. Gracias a mis cuñadas, cuñados, sobrinas y sobrinos, porque son parte fundamental de mi vida y por supuesto de quien soy. Agradezco esas raíces, mi origen y el ser una rama más del mismo árbol del que me siento tan orgulloso.

A **Patty y Antonio**, quienes han sido una parte muy importante en mi vida y siempre seguirán siéndolo, por el apoyo y sus enseñanzas, les dedico este trabajo con mucho cariño.

Dos mil dieciséis fue el año de mayor silencio en el desarrollo de este trabajo. **Doña Mary y Don Alfredo** se fueron y me dejaron un hueco en el corazón y pocas ideas en la mente. De Ustedes agradezco el amor, el apoyo y las palabras de aliento. Gracias por haberme transmitido la convicción de nunca rendirme, aunque las circunstancias fueran complejas o adversas. Todo mi amor y agradecimiento porque al final siguen aquí conmigo y los honro como hijo, ahora con mi esfuerzo y ganas de seguir adelante.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Mi gratitud y reconocimiento a mi asesor de tesis, el **Doctor Marcos Del Rosario Rodríguez**, quien siempre tuvo la disposición y paciencia para orientarme con gran esmero en un camino bastante largo pero que hoy, con su bondad y ayuda, llega al final. Gracias por ser tan generoso al compartirme tu punto de vista y tus conocimientos. Esta gratitud aún es mayor porque, aunque existieron silencios que parecían significar que este proceso académico no llegaría a buen término pero tú nunca cejaste, siempre tuviste palabras de aliento y por ello mi gratitud es casi tan grande como tu conocimiento y calidez.

Gracias al **Doctor Juan Manuel Acuña**, quien tuvo confianza en mí y me apoyó para ingresar a la maestría cuyo ciclo hoy se cierra; agradezco profundamente la empatía y comprensión con mi circunstancia geográfica y sobre todo el estar siempre cerca. Gracias por haber conducido con tanto éxito a esa primera generación de la maestría en Derecho Procesal Constitucional de la que tengo el privilegio de formar parte.

Gracias al **Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot** por apoyar tan decididamente la maestría y gracias también por haber aceptado ser nuestro padrino de generación; aún conservo la foto de generación tomada aquel jardín tan bello que sigue evocándome grandes recuerdos; ahora pienso que lo escuchaba dar clases en la misma casa donde doscientos años antes José Joaquín Fernández de Lizardi escribía el Periquillo Sarniento...

Gracias a la maestra **Karla Yolanda Frank Galindo** por aguantarme no obstante la lata sistemática que le di; le agradezco cumplidamente su amabilidad y paciencia para orientarme en el procedimiento que ahora acaba. Creo que a partir de ahora solo le daré molestias para saludarla.

Gracias a todos los catedráticos involucrados en la maestría; fue una experiencia maravillosa que se potencializó por el cúmulo de conocimientos derivados del estudio y la práctica profesional que generosamente compartieron. No creo que haya manera de retribuir eso.

## ÍNDICE.

1. <u>Título</u>	1
2. <u>Importancia</u>	2
3. <u>Estudios antecedentes</u>	5
4. <u>Planteamiento del Problema</u>	10
5. <u>Hipótesis</u>	11
6. <u>Delimitación del Tema</u>	12
6.1. <u>Delimitación Espacial</u>	12
6.2. <u>Delimitación Temporal</u>	12
7. <u>Objetivo General</u>	13
8. <u>Objetivos Específicos</u>	14
9. <u>Esquema de Investigación</u>	15
10. <u>Método</u>	16
11. <u>Capítulo</u>	17

## **1. TÍTULO.**

El título de la tesis se denominará:

**“La legitimación en la Acción por Omisión Legislativa en el estado de Quintana Roo”.**

## 2. IMPORTANCIA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sigue siendo el pilar del sistema normativo mexicano; <sup>1</sup> su jerarquía ha demandado históricamente la existencia de un órgano de control, por cuyo tenor se respete su vigencia a través de mecanismos de tutela eficaces.

En igual sentido debe advertirse que la tendencia nacional apunta a la existencia de un sistema de control constitucional similar para las entidades federativas, en el que órganos libres e independientes estén facultados para tutelar los derechos fundamentales y las garantías jurisdiccionales consagradas en los cuerpos constitucionales locales.

La “Omisión Legislativa”, es decir, la falta o ausencia de creación de normas jurídicas en la que puede incurrir el legislador o incluso otros órganos del Estado, (como el Poder Ejecutivo al no emitir un reglamento que torne plenamente eficaz una ley determinada) se actualiza cuando el legislador ha recibido un encargo específico del Constituyente para desarrollar una norma constitucional de eficacia limitada o indirecta que precisa de su intervención posterior y no despliega esta actividad, pues sin este actuar estamos en presencia de normas incompletas para poder ser interpretadas o empleadas en forma directa por los encargados de la administración pública, particulares o los operadores del Derecho, ya que no podemos dejar de señalar que no todos los artículos de la Carta Magna (sea federal o estatal) poseen igual significación e importancia, al margen de exigir distinta intensidad en su desarrollo y alcances.

---

<sup>1</sup> El 10 de junio de 2011 se promulgó una ambiciosa reforma constitucional que pretendió ubicar a los derechos humanos en un lugar preponderante en la cúspide del sistema jurídico. Sin embargo, dos años después de la reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se vio obligada a determinar los alcances del texto reformado. (Contradicción de tesis 293/2011) La controversia se centró en discutir cuál era la relación jerárquica entre un derecho humano contenido en un tratado y la Constitución, lo cual se resolvió manteniendo el rango constitucional de los derechos contenidos en tratados, pero sujeto a las restricciones que les imponga la misma Constitución. Es decir, la supremacía constitucional fue confirmada.

La Constitución Federal y las de cada una de las Entidades Federativas no sólo atribuyen competencias al legislador para regular una materia en concreto, sino que también confieren normas imperativas, por medio de las cuales prohíben la realización de una determinada conducta u ordenan que ésta se efectúe. Por ello resulta necesario distinguir entre lo que la Constitución obliga hacer al legislador y lo que está prohibido por la Constitución, pues no es lo mismo omitir una regulación ordenada por la Constitución, que ordenar en aquélla algo que ésta prohíbe.

Si la actividad del legislador puede vulnerar gravemente el carácter supremo de la Constitución al no emitir las normas de desarrollo, luego entonces la parálisis constitucional por parte del órgano legislativo hace necesario la intervención del órgano de control constitucional para mantener incólume la supremacía constitucional, invitándolo a realizar su imperiosa tarea de materializar el proyecto constitucional, puesto que restarle eficacia a la norma por ausencia de disposiciones legales para su desarrollo, es contradictorio.

En esa coyuntura, el 24 de agosto de 2003 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el Decreto de reforma del capítulo IV del Título Quinto de la Constitución Política del Estado, mismo que refiere a una nueva organización, integración y facultades del Poder Judicial y a partir del 15 de diciembre de 2005 entró en vigor la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, cuerpo normativo en el que se incluye, entre otros mecanismos de control constitucional, la Acción por Omisión Legislativa.

En el caso del estado de Quintana Roo, la Acción por Omisión Legislativa se encomendó por disposición constitucional a la otrora Sala Constitucional y Administrativa y al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Desde esta perspectiva, nos parece importante hacer un análisis esquemático del control constitucional, particularmente referido a la Acción por Omisión Legislativa en las Entidades Federativas de la República Mexicana, para después concentrarnos en el análisis de este medio de control en el estado de Quintana Roo, ya que consideramos de suma importancia determinar si esta figura de control constitucional, creada *ex profeso* para resolver la carencia de una norma o disposición que haga eficaz a la norma fundamental de la Entidad Federativa a la vez contiene algún elemento que sea restrictivo, limitante o torne ineficaz a la figura que paradójicamente pretende hacer “eficaz” las disposiciones superiores.

### 3. ESTUDIOS ANTECEDENTES.

En torno a la omisión legislativa existen diversas propuestas establecidas en la doctrina; muchas de ellas provienen de la doctrina extranjera; autores de la talla de Gomes Canotilho, Fernández Segado, Fernández Rodríguez, Villaverde y Gómez Puentes entre otros, han desarrollado conceptos muy valiosos pero no podemos menospreciar trabajos de análisis por parte de connotados juristas mexicanos, particularmente referidos a las Entidades Federativas de nuestro País, aunado a la introducción de esta figura de control constitucional en otras Entidades de la República Mexicana.

En este trabajo invocaremos las obras que en este rubro ha desarrollado el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, siendo enriquecedor el texto "*Justicia Constitucional Local*",<sup>2</sup> en el que actúan como coordinadores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rodolfo Vega Hernández, ya que en este libro señalan que a pesar de que el juicio de amparo federal tuvo origen en los artículos 8°, 9° y 62 de la Constitución yucateca de 1841, no es sino hasta el inicio de este milenio cuando resurgen los mecanismos de control constitucional a nivel local. En el libro también se hace referencia a las reformas de las constituciones de Veracruz, Tlaxcala y Coahuila, así como proyectos de reforma en otros Estados de la República pero al mismo tiempo se acusa la problemática que está comenzando a suscitarse debido a la poca credibilidad de las instancias estatales encargadas de aplicar el Derecho, aunado a la falta de claridad en la armonización y articulación de los mecanismos de control constitucional estatales y federales, lo cual si bien es cierto también se acusa en la obra de César Astudillo Reyes<sup>3</sup> en el caso del libro en cita se aborda con una óptica distinta, en donde incluso se invocan criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, particularmente el fallo de mayo de 2002, en donde nuestro Máximo Tribunal de Justicia determinó que era constitucional el

---

<sup>2</sup> Ferrer Mac- Gregor, Eduardo, Vega Hernández Rodolfo, (Coordinadores) *Justicia Constitucional Local*, Ed. Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., Constitucionalismo y Derecho Público, 2003, México, 396 pp.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

juicio para la protección de los Derechos Humanos consagrado en la Constitución de Veracruz, siendo este medio de defensa una especie de juicio de amparo local, cuya competencia le corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado en comento. El libro también ofrece ensayos en donde se analizan las experiencias vinculados con el constitucionalismo local en Alemania, Argentina, España, Italia, Perú y Venezuela.

En el compendio de artículos que aparecen en la obra "*La Constitución del Estado de Quintana Roo*",<sup>4</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Gerardo Samaniego Santamaría realizan un análisis de la Constitución quintanarroense desde una óptica histórica jurídica, lo cual es coyuntural, ya que recientemente se incorporaron en la Constitución de esta Entidad Federativa distintas figuras de control constitucional, entre otras la denominada Acción por Omisión Legislativa. Este libro es de suma importancia porque es el único que se concentra en esta Entidad Federativa.

En el libro de Máximo Gámiz Parral<sup>5</sup> se vincula la Constitución Federal con las equivalentes de las Entidades Federativas, de las cuales hace un análisis por cuanto a los derechos fundamentales en ellas consagradas, así como la integración y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los Estados. Este libro será de mucha utilidad para realizar un análisis de derecho comparado estadual, lo cual a la vez nos permitirá analizar con mayor claridad y elementos la figura que es materia del trabajo recepcional.

Humberto Benítez Treviño fue el autor de la iniciativa en el Congreso mexiquense para crear la Sala Constitucional del Estado de México. En el libro que se utilizará

---

<sup>4</sup> Samaniego Santamaría, Luis Gerardo, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coordinadores), *La Constitución del Estado de Quintana Roo*, 34 aniversario, 1975-2000, Editorial Porrúa/Congreso del Estado de Quintana Roo, México, 2009, pp. 375.

<sup>5</sup> Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 22, 3 ed., México, 2003, pp.407.

como bibliografía de consulta <sup>6</sup> se hace un análisis pormenorizado del órgano jurisdiccional a través del cual se controlan constitucionalmente los actos en esa Entidad, así como a la Ley que reglamenta a la Sala Constitucional del Estado de México, lo cual es muy valioso para el proyecto de investigación, ya que abona al análisis comparativo para identificar las fortalezas o deficiencias de las figuras de control constitucional en el Estado de Quintana Roo, particularmente referido a los entes que están legitimados para el ejercicio de la acción en comento.

No podemos prescindir de un autor muy agudo en los temas de federalismo como lo es Peter Häberle, <sup>7</sup> quien aborda una concepción mixta (científica y cultural) del federalismo, para lo cual se apoya en su teoría de la “Constitución del Pluralismo” y de la teoría constitucional como una ciencia jurídica de los textos y la cultura.

En el libro “*Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila Tlaxcala y Chiapas*”, César Astudillo Reyes <sup>8</sup> hace una referencia muy precisa a dos vertientes que han informado el constitucionalismo mexicano contemporáneo; por un lado los esfuerzos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para actuar como un genuino Tribunal Constitucional y por otro lado la nueva corriente donde muchos Estados de la República han incorporado sistemas de justicia constitucional local para salvaguardar el contenido de sus Constituciones. En los ensayos que se contienen en el libro referido se analizan las reformas constitucionales de Veracruz, (2000) Coahuila (2001) Tlaxcala (2001) y Chiapas (2002), haciendo énfasis en la “institucionalización” de la justicia constitucional local. Este libro será enriquecido con los criterios que a últimas fechas ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, por cuanto a la ampliación de

---

<sup>6</sup> Benítez Treviño, Humberto V, *La Sala Constitucional del Estado de México, como expresión del Federalismo del siglo XXI*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, LV Legislatura del Estado de México, Serie Estudios Jurídicos Núm. 75, 2 ed., México, 2005, 137 pp.

<sup>7</sup> Häberle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos Núm. 100, México, 2006, 186 pp.

<sup>8</sup> Astudillo Reyes, César I, *Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila Tlaxcala y Chiapas*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 177, México, 2004, 409 pp.

los derechos humanos, cuando el origen proviene de los textos fundamentales de las entidades federativas.

Intentaremos identificar cómo se estructuran los sistemas de control constitucional que se crearon en estas Entidades Federativas, apuntando las particularidades del órgano al que se le confían atribuciones de constitucionalidad y al mismo tiempo señalando cuáles son las garantías judiciales de los encargados de aplicar la Constitución estadual.

Igualmente se hará una referencia a las tensiones y equilibrios que surgen como consecuencia del actuar de los órganos de control constitucional local, con el control constitucional federal.

Adicionalmente tiene mucho valor la tesis intitulada *"Análisis de la Acción por Omisión Legislativa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Proyecto de Ley Reglamentaria"* de Saray Hernández Pérez, quien la presentó para obtener el grado de Maestra en Derecho por la Universidad Veracruzana. En la tesis de grado se hace alusión a la Acción por Omisión Legislativa, haciendo referencia a que este medio de control no es nuevo en nuestro país, pero no se le ha dado la importancia debida al no estar contemplada su regulación jurídica en nuestra Constitución Política Federal o alguna ley de orden nacional. En ese trabajo recepcional también se desmiembran cada uno de los elementos de este medio de defensa constitucional, clasificando los tipos de omisión legislativa, apoyada en el derecho comparado (ex República Socialista Federal de Yugoslavia, Portugal, Brasil, Venezuela, Alemania y España) pero de igual manera hace alusión a los medios de protección constitucional, (así como sus procesos de inserción) en Tlaxcala, Chiapas, Veracruz y Quintana Roo, pues a juicio de Saray Hernández estos Estados, entre los que se contempla la Acción por Omisión Legislativa como una forma para evitar la trasgresión constitucional, han servido de modelo para muchas entidades federativas en la implementación de sus sistemas de justicia constitucional local.

Igualmente analizaremos la opinión de Julio Bustillos,<sup>9</sup> quien a través de un análisis de la justicia constitucional local a partir del año 2000, contenido en el artículo *“The Reality of Local Mexican Constitutional Justice in XXI Century (Through its Definitive Resolutions)”*, señala que en el caso de Quintana Roo, la Acción por Omisión Legislativa no se ha hecho valer por ninguno de los sujetos legitimados, no obstante que tiene más de diez años de haberse incorporado a la Constitución Estatal, lo cual en buena medida será materia total del cierre del trabajo de investigación que realizaremos.

Por último, revisaremos las opiniones vertidas por Carlos Báez Silva,<sup>10</sup> quien hace alusión a la omisión legislativa como una materia pendiente del debate sobre la nueva constitucionalidad en este país. Para ello analiza el marco jurídico federal y local.

---

<sup>9</sup> *“The Reality of Local Mexican Constitutional Justice in XXI Century (Through its Definitive Resolutions)”*, en su artículo denominado “LA REALIDAD DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL MEXICANA EN EL SIGLO XXI (A TRAVÉS DE SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS)”, consultable en la Revista Mexicana de Derecho Constitucional (Cuestiones Constitucionales) de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual se puede acceder desde la página de la Internet del sitio <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard2.htm>, la cual fue consultada el 16 de enero de 2016.

<sup>10</sup> Báez Silva, Carlos, *La Omisión Legislativa y su inconstitucionalidad en México*, consultable en <http://www.journals.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10511/9840>, consultado el 22 de agosto de 2015, aunque este trabajo se publicó originalmente en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, pp. 741-796.

#### **4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

El medio de control constitucional estatal denominado Acción por Omisión Legislativa se incorporó al texto constitucional quintanarroense desde el año dos mil tres, pero hasta la presente fecha no se ha interpuesto una sola Acción de ésta naturaleza, lo cual parece guardar relación con la legitimación de quienes pueden interponerla, que en la especie son el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos de la Entidad Federativa. Si esto es así, el instrumento de tutela o control constitucional no tiene la eficacia para cumplir con el objetivo propuesto, que es colmar las lagunas que hacen inefectiva la realización del proyecto constitucional estatal cuando éstas surjan.

## 5. HIPÓTESIS.

No obstante que el medio de control constitucional denominado “Acción por Omisión Legislativa” fue incorporado al texto constitucional quintanarroense desde 2003 y dos años después (2005) entró en vigor la Ley que reglamenta de este medio de defensa, **hasta la fecha no se ha interpuesto una sola acción de esta naturaleza**, lo cual acusa una ineficacia, puesto que existen ejemplos de Leyes que no han sido creadas; nos parece que esta inacción está directamente vinculada a las restricciones que existen por cuanto a las personas legitimadas para interponer el medio de defensa referido.

## **6. DELIMITACIÓN DEL TEMA.**

### **6.1. ÁMBITO ESPACIAL:**

México, particularmente el estado de Quintana Roo.

### **6.2. ÁMBITO TEMPORAL:**

Se circunscribe a partir de la reforma del Capítulo IV del título Quinto de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo (del 24 de agosto de 2003), particularmente a partir de la entrada en vigor la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución quintanarroense (15 de diciembre de 2005) hasta la fecha.

## **7. OBJETIVO GENERAL.**

Identificar cuáles son las implicaciones de las restricciones en la legitimación procesal de la Acción por Omisión Legislativa en el estado de Quintana Roo en la eficacia o ineficacia de este medio de control constitucional.

## **8. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

### **Por cuanto al capítulo 1 se refiere:**

Identificar el origen, tipos y características del control de constitucionalidad comparando y contrastándose con otros países.

### **Por cuanto al capítulo 2 se refiere:**

Analizar el marco jurídico federal y local de los medios de control constitucional.

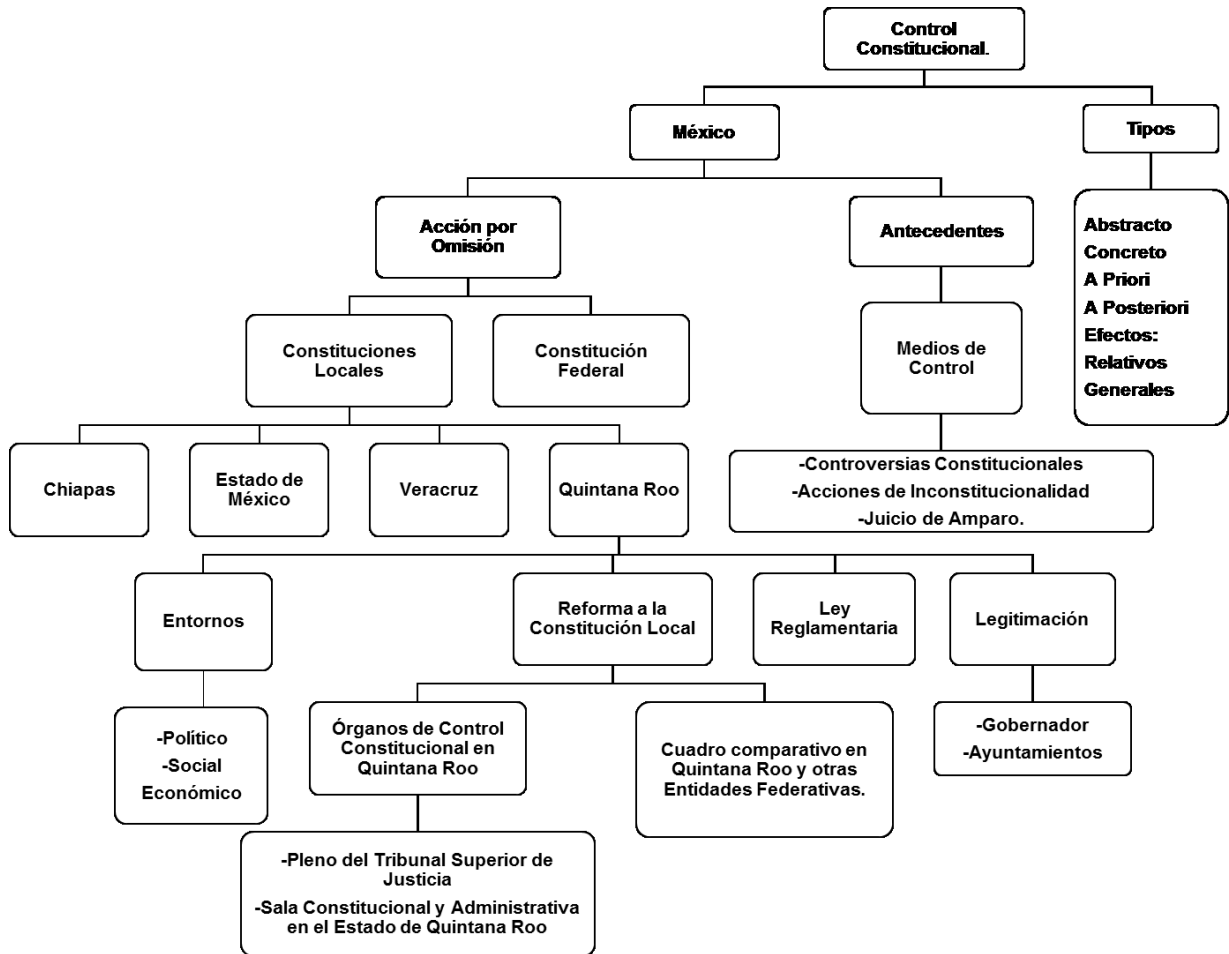
### **Por cuanto al capítulo 3 se refiere:**

Analizar la figura de la Acción por Omisión Legislativa contrastándola con diferentes legislaciones del orbe y país.

### **Por cuanto al capítulo 4 se refiere:**

Determinar si los sujetos legitimados procesalmente para interponer la Acción por Omisión Legislativa tienen incidencia en la eficacia del medio de control constitucional en Quintana Roo.

## 9. ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN.



## **10. MÉTODO.**

### **10.1. MÉTODO ANALÍTICO.**

La presente investigación intenta responder a preguntas que plantea la realidad jurídica, a efecto de determinar la problemática específica (refiriéndonos a la legitimación en la Acción por Omisión Legislativa en el estado de Quintana Roo) para en consecuencia proponer soluciones legislativas que permitan mejorar el acceso a este mecanismo de defensa en Quintana Roo.

Con base en ello, este trabajo de investigación utilizará preponderantemente el método analítico, a efecto de conocer y estudiar la naturaleza de la figura de la Acción por Omisión Legislativa.

Este método nos permitirá conocer más del objeto de estudio, lo cual a la vez facilitará la explicación del mecanismo de control constitucional en comento y los efectos que tiene la legitimación para el ejercicio de este medio de control constitucional.

## 11. CAPITULADO.

1.	<u>Noción de control.</u>	25
1.1.	<u>Concepto.</u>	25
1.2.	<u>Antecedentes del control de la constitucionalidad.</u>	28
1.2.1.	<u>Casos paradigmáticos.</u>	33
1.2.2.	<u>Vertientes históricas del control constitucional.</u>	36
1.2.2.1.	<u>El control constitucional en Francia.</u>	38
1.2.2.2.	<u>Hans Kelsen y el control constitucional.</u>	40
1.2.3.	<u>El control constitucional en el Derecho comparado.</u>	43
1.2.3.1.	<u>Estados Unidos de América.</u>	44
1.2.3.2.	<u>Reino de España.</u>	46
1.2.3.3.	<u>República Argentina.</u>	50
1.2.3.4.	<u>República de Ecuador.</u>	52
1.2.3.5.	<u>República de Panamá.</u>	57
1.3.	<u>Tipos de control de la Constitucionalidad.</u>	60

1.3.1.	<u>El control abstracto.</u>	61
1.3.2.	<u>El control concreto.</u>	62
1.3.3.	<u>Control <i>a priori</i>.</u>	63
1.3.4.	<u>Control <i>a posteriori</i>.</u>	64
1.3.5.	<u>Efectos relativos y Efectos <i>erga omnes</i>.</u>	65
1.3.6.	<u>Órganos que ejercen el control de la constitucionalidad.</u>	66
1.3.7.	<u>Comparativo de control de la constitucionalidad.</u>	71
2.	<u>Principales antecedentes del control de la constitucionalidad en México.</u>	72
2.1.	<u>Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá y el Juicio de Amparo.</u>	73
2.2.	<u>“Amparo Vega”</u>	79
2.3.	<u>La protección de los derechos políticos y el “Amparo Morelos”</u>	86
2.4.	<u>La Suprema Corte como Tribunal Constitucional</u>	88
2.5.	<u>Mecanismos destacados de control constitucional en México.</u>	93
2.5.1.	<u>Controversias constitucionales.</u>	94
2.5.2.	<u>Acciones de inconstitucionalidad.</u>	95
2.5.3.	<u>Juicio de Amparo.</u>	98

3.	<u>Nociones básicas de la Omisión Legislativa.</u>	102
3.1.	<u>La Omisión Legislativa desde el plano conceptual.</u>	104
3.2.	<u>La Acción por Omisión Legislativa en el Derecho comparado.</u>	110
3.2.1.	<u>Yugoslavia.</u>	111
3.2.2.	<u>República Federativa de Brasil.</u>	112
3.2.3.	<u>República de Costa Rica.</u>	116
3.2.4.	<u>República Bolivariana de Venezuela.</u>	118
3.2.5.	<u>República del Ecuador.</u>	120
3.2.6.	<u>República del Paraguay.</u>	123
3.2.7.	<u>República Federal de Alemania.</u>	125
3.2.8.	<u>República de Austria.</u>	128
3.2.9.	<u>Reino de España.</u>	129
3.2.10.	<u>República Italiana.</u>	130
3.2.11.	<u>República Portuguesa.</u>	131
3.3.	<u>La Acción por Omisión Legislativa en México.</u>	133

3.4.	<u>La Acción por Omisión Legislativa en la Constitución Federal de México.</u>	137
3.4.1.	<u>Por cuanto a las controversias constitucionales.</u>	142
3.4.2.	<u>Por cuanto al juicio de amparo.</u>	153
3.4.3.	<u>Por cuanto a las acciones de inconstitucionalidad.</u>	184
3.5.	<u>La Acción por Omisión legislativa en las Entidades Federativas.</u>	199
3.5.1.	<u>Chiapas.</u>	204
3.5.2.	<u>Estado de México.</u>	210
3.5.3.	<u>Veracruz de Ignacio de la Llave.</u>	217
3.5.4.	<u>Nayarit.</u>	227
3.5.5.	<u>Yucatán</u>	235
4.	<u>La Acción por Omisión Legislativa en Quintana Roo.</u>	241
4.1.	<u>Los órganos de control constitucional en Quintana Roo.</u>	260
4.1.1.	<u>El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo.</u>	261
4.1.2.	<u>La Sala Constitucional y Administrativa en el Estado de Quintana Roo.</u>	264
4.1.2.1.	<u>Procedimiento.</u>	266
4.1.2.1.1.	<u>Admisión, prevención o desechamiento de la demanda.</u>	270

4.1.2.1.2. <u>Solicitud de informe al Director del Periódico Oficial</u>	271
4.1.2.1.3. <u>Informe de la Mesa Directiva del Congreso.</u>	272
4.1.2.1.4. <u>Formulación de alegatos.</u>	273
4.1.2.1.5. <u>Proyecto de resolución.</u>	274
4.1.2.1.6. <u>Resolución definitiva.</u>	275
4.1.2.1.7. <u>Efectos de la sentencia.</u>	276
4.2. <u>La legitimación procesal en la Acción por Omisión Legislativa.</u>	278
4.2.1. <u>Aproximación normativa.</u>	282
4.2.2. <u>Análisis de la legitimación y sujetos legitimados en Quintana Roo.</u>	283
4.2.3. <u>Extensión de la legitimación procesal en la acción por Omisión Legislativa.</u>	285
Conclusiones	294
Fuentes de Consulta.	303

## **INTRODUCCIÓN.**

El control de la constitucionalidad es un tema toral del Derecho Procesal Constitucional; de él se deducen aspectos que hoy en día son pilares fundamentales de la teoría constitucional y por supuesto, en el plano fáctico resulta ser un punto de apoyo indispensable en el desarrollo de los Estados democráticos.

Durante mucho tiempo el parlamentarismo significó la encarnación de la soberanía popular, lo cual impedía que el Poder Ejecutivo y Judicial pudieran contrariar lo que este cuerpo legislativo determinara.

Esta visión fue compartida por todo el constitucionalismo europeo e incluso sobre el mismo giraron las célebres teorías de pensadores de la talla de John Locke, Charles de Secondat y Juan Jacobo Rousseau, mediante las cuales se planteaba que todo poder obra bien dentro de su competencia, siendo que ningún poder debe interferir en las atribuciones que eran propias de otro poder.

Así como la concepción de la soberanía del Parlamento se impuso sobre la visión del derecho divino de los reyes, esta visión de supremacía parlamentaria se fue debilitando paulatinamente, cediendo terreno a las concepciones y necesidades de un control de constitucionalidad determinado por un cuerpo más capacitado (especializado) y menos parcializado para efectuarlo; el Poder Judicial (al nivel federal o estadual) o los órganos con características similares; incluso el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señalaba con meridiana claridad que toda sociedad en que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carecía de Constitución.

En los Estados Unidos de América se inició un recorrido que ahora tiene mucho más adeptos; un derrotero en el que se impuso la concepción de la supremacía de la Constitución y sus mecanismos de control constitucional. Incluso Alexis de

Tocqueville le dedicó un capítulo al Poder Judicial en los Estados Unidos y su acción sobre la sociedad política de su célebre obra “La Democracia en América”.

Es evidente que para que la supremacía de la Constitución sea una verdadera garantía y adquiera vigencia efectiva en los Estados que la adopten, es necesario reparar en el tipo de control de la constitucionalidad para saber cuál de ellos es el que de mejor manera sirve a los intereses, idiosincrasia y necesidades de un Estado y sobre todo determinar si el medio de control resulta eficaz para contrarrestar vicios que justificaron su existencia misma, es decir, el propósito por el que se crea.

Desde esta perspectiva se inscribe la acción por omisión legislativa como un medio de control constitucional relativamente reciente, que no ha resultado ser eficaz en el Estado de Quintana Roo.

Si bien esta figura se incorporó hace más de una década en distintos ordenamientos constitucionales de las Entidades Federativas de nuestro país, en las que incluso algunos Estados han profundizado en dotar a órganos autónomos o especializados para hacer de esta figura un mecanismo eficaz para controlar la regularidad constitucional, lo cierto es que en el estado de Quintana Roo las cosas han sido diferentes, puesto que se optó por legislar esta figura para que los órganos encargados de ejercerla no sean autónomos, lo cual de suyo conlleva diversos problemas, pero adicionalmente limitó a los actores legitimados jurídicamente para interponerla, lo cual ha resultado en el desuso, ineficacia o inutilidad de este medio de defensa constitucional.

En esa tesitura, la Acción por Omisión Legislativa se incorporó al texto constitucional quintanarroense desde 2003, pero hasta la presente fecha no se ha incoado o interpuesto demanda alguna por parte de los sujetos legitimados, lo cual nos permite cuestionar la eficacia de este mecanismo para cumplir con el objetivo

propuesto, que es colmar la inexistencia o deficiencia legislativa que impide el cumplimiento de la norma fundamental del Estado.

Será materia de la investigación el análisis de esta figura desde la perspectiva histórica, identificando los antecedentes, desmenuzando sus características, comparándola en otras latitudes (haciendo lo propio en el caso de nuestro país) para finalmente profundizar en su estudio en el estado de Quintana Roo, puesto que lo que se pretende identificar es si la figura en comento cumple a cabalidad con el propósito de vigilar que lo que mandata la constitución estadual se cumplimente a través de las normas que desarrollen su contenido y teleología; es decir, que la funcionalidad y eficacia de la figura sean compatibles con los alcances pretendidos por la norma constitucional por cuanto se refiere a la obligación de legislar lo que la constitución ordena que se legisle.

El físico de origen alemán, Albert Einstein reflejó (mucho antes que nosotros) la idea que impulsó este trabajo de investigación,

“... ”

*Nada destruye más el respeto por el Gobierno y por la ley de un país que la aprobación de leyes que no pueden ponerse en ejecución.*

... ”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cita tomada de la página <http://www.proverbia.net/citastema.asp?tematica=74&page=6>, la cual fue consultada el 5 de enero de 2017.

## 1. Noción de control.

La noción de control es tan vieja <sup>12</sup> como la noción misma de organización.

La palabra “control” proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum*, y de ahí pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significa, literalmente, “contra-libro”, es decir, “libro-registro”, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, “dominar,” etcétera.

Aunque suele decirse que en el idioma inglés “control” se refiere a dominio, a diferencia de lo que ocurre en francés, -en el que el término se restringe más bien a “comprobación”-, lo cierto es que la amplitud del significado se manifiesta en ambos idiomas.

### 1.1. Concepto.

El Diccionario de la Real Academia Española otorga a la palabra los siguientes significados: “inspección”, “fiscalización”, “intervención”, “dominio”, “mando” y “preponderancia.” <sup>13</sup>

De acuerdo con las diversas formas de concebir el significado de control, (parlamentaria, judicial, económica, social, etcétera) y bajo las diversas facetas que tal acepción puede revestir (freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera), existe una idea común: Hacer efectivo el principio de la limitación del poder.<sup>14</sup>

Todos los medios de control en el Estado constitucional están orientados en un sólo sentido, y todos responden, -objetivamente-, a un único fin: Fiscalizar la

---

<sup>12</sup> Aragón Manuel, “*Constitución, Democracia y Control*” 1ª Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, p. 121.

<sup>13</sup> <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>, página de la Internet consultada el 25 de julio de 2015.

<sup>14</sup> Aragón Manuel, Op cit., p. 122.

actividad del poder para evitar sus abusos. Ese es, justamente, el sentido que en general se le atribuye al control, es decir, como una manifestación de la capacidad de fiscalización de los gobernantes por los gobernados, a fin de garantizar que gobiernen la mayoría y se evite, al mismo tiempo, la tiranía de esa mayoría.

Desde 1826, Simón Bolívar se pronunciaba por la necesidad de instaurar un sistema de control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, que a su juicio debía tener alguna semejanza con la del Areópago de Atenas y los Censores de Roma.

Sobre este tema señalaba que:

“...  
(...) Serán éstos (los Censores), los fiscales contra el gobierno, para celar si la Constitución y los tratados públicos se observan con religión.  
...”

Autores de la talla de Hans Kelsen se inclinaron por la necesidad de que existiera un órgano encargado del control de la constitucionalidad que pudiera mantener total independencia de los poderes clásicos del Estado.<sup>15</sup>

Enrique Uribe Arzate <sup>16</sup> señala que, para referirnos a un verdadero control, (desde la perspectiva de la justicia constitucional) debemos ubicar dos perspectivas:

- 1) Desde el ámbito federal, donde se sitúa la justicia constitucional por antonomasia mediante la defensa y salvaguarda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

---

<sup>15</sup> Highton I., Elena “*Sistemas Concentrado y Difuso de Control de Constitucionalidad*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página de Internet, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/10.pdf> consultada el 7 de enero de 2017.

<sup>16</sup> Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Martínez Ramírez Fabiola, Figueroa Mejía Giovanni A., (Coordinadores) “*Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*”, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, pp. 213.

- 2) Desde el ámbito de las entidades federativas, desde donde es posible coadyuvar a la defensa de la constitución federal, mediante acciones que pueden llevarse a cabo ante determinados órganos locales especializados en justicia constitucional.

Parafraseando al autor en comentario,<sup>17</sup> es dable resaltar un vínculo directo entre la defensa de la Constitución y el control de la constitucionalidad, ya que el mantenimiento del texto constitucional y el cuidado para evitar que sea violentado o vulnerado, son tareas que conforman una parte del sistema integral de justicia constitucional, el cual se complementa y adminicula con las acciones que sirven para llevar a cabo el control constitucional de actos y de leyes. Dicho control, ideado para exigir a todos los órganos el respeto irrestricto del texto constitucional, sirve a la vez para realizar de manera concomitante la defensa de la Carta Magna.

De acuerdo con esto, es preciso insistir que el control de la constitucionalidad tiene como propósito ejercer los mecanismos jurídicos que tanto en el aspecto preventivo como en las tareas de tipo correctivo pueden servir para contener en los límites de la Constitución a toda la producción jurídica del Estado y, asimismo, para obligar a las autoridades a que sometan su desempeño a lo prescrito por la Carta Magna.

Uribe Arzate escribe <sup>18</sup> con gran atino a este respecto que “se puede afirmar que con la defensa constitucional se protege la estructura del máximo ordenamiento legal en una entidad federativa y, al mismo tiempo, al mantener inalterado el texto de dicho ordenamiento, se defienden las decisiones políticas fundamentales que tienen en el control de la constitucionalidad su más firme límite”.

---

<sup>17</sup> *Ibíd*em, p. 218

<sup>18</sup> *Ibíd*em, p. 219.

## 1.2. Antecedentes del control de la constitucionalidad.

Carla Huerta Ochoa sostiene que existen algunos antecedentes referidos al control de la constitucionalidad que nos remiten a la cultura helénica,<sup>19</sup> pero en realidad se puede señalar que el control y la justicia constitucional nacen cuando las colonias británicas comienzan a experimentar conflictos relacionados con el derecho colonial impuesto en las Colonias asentadas en América y la Constitución británica que hasta esa fecha seguían aplicando los jueces. En todo caso, el lineamiento se circunscribía a la imposibilidad de que la legislación contradijera lo dispuesto por la Carta Fundamental.

En este sentido, el antecedente más remoto se ubica en la Roma antigua con el Interdicto Pretoriano de *Homine Libero Exhibendo*.<sup>20</sup>

En el Medioevo se crea la figura de un funcionario conocido con el nombre de “Justicia Mayor”, quien fungía como un guardián de los fueros existentes en aquél tiempo en el Reino de Aragón.

Podemos asimilar esta figura con la función que ejerce en la actualidad el Juez Constitucional, en virtud de que aquel funcionario se encargaba de amparar a los que aducían reclamos de privaciones o restricciones sobre sus bienes, sus derechos, o su propia persona.

En el siglo XVII surge en Inglaterra una figura procesal denominada *Habeas Corpus*, la cual constituye la primera medida de protección procesal para salvaguardar los derechos relacionados con la libertad de las personas.

---

<sup>19</sup> Para más información sobre el tema, consultar el Boletín de Derecho Comparado Número 93, Revista Jurídica, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, por sus siglas UNAM.

<sup>20</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo “*Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*”, Ed. Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004, pp. 30-34.

Las colonias inglesas asentadas en los Estados Unidos de América adoptaron muchas de las figuras utilizadas en Inglaterra y no fue la excepción el *Habeas Corpus*, el cual fue inserto como mandato u orden. (*Writ*).<sup>21</sup>

De igual forma en las provincias de la Nueva España se implementó una figura relativamente similar al actual juicio de amparo mexicano y por ello debe entenderse como uno de sus antecedentes principales. A esta figura se le denominó “Amparo Colonial” pero como acertadamente apunta el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en realidad la acepción es incorrecta, puesto que desde el punto de vista jurídico-político, la Nueva España no fue una Colonia, sino un sistema de “Provincias”.

Independientemente de la denominación, es importante señalar que esta figura es un antecedente de lo que hoy se conoce en distintos países del continente Americano como “Amparo”. La acción se ejercitaba a través de un interdicto mediante el cual los Virreyes o los Capitanes Generales amparaban a los demandantes contra los actos de las autoridades de menor jerarquía.

En México, Ignacio López Rayón intentó adecuar esta figura en el proyecto de Constitución conocido como “Elementos Constitucionales” de 1812, e incluso en el artículo 31 de su proyecto se hizo alusión al respeto de la propiedad.<sup>22</sup>

Durante el siglo XIX prevalecieron las ideas de codificación y la primacía del derecho escrito, siendo la Ley la norma fundamental.

Es en Francia donde surge el debate entre elaborar una Constitución o un conjunto de leyes fundamentales, en virtud de lo cual finalmente se establece un procedimiento específico de reforma. Por ello se sostiene que el control de la

---

<sup>21</sup> A este respecto conviene consultar la obra de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en el compendio “*Derecho Procesal Constitucional*”, Tomo I, 1ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 132 y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”, Op. cit., pp. 31-32.

<sup>22</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coordinador) “*Derecho Procesal Constitucional*”, Tomo I, 1ª Ed., México, Porrúa, 2001, p. 132

constitucionalidad en Europa no nace como una tendencia naturalmente impuesta por el devenir, sino que obedece a la existencia de decretos que impedían al juez controlar al Ejecutivo o al Legislativo, obligándolo a aplicar la Ley.<sup>23</sup> En este país, el juez estaba subordinado a la ley, lo cual producía que el concepto de Constitución se desvirtuara, puesto que no existía un sistema de control; es decir, al considerarse a la Constitución como un documento político y no jurídico, las leyes inconstitucionales se aplicaban de cualquier manera sin que existiera un medio de control que pudiera evitarlo.

No obstante lo anterior, no debemos soslayar la existencia de un control legislativo (autocontrol), mediante el cual el legislador se convertía al mismo tiempo en juez y parte. Igualmente encontramos un órgano político de control de la constitucionalidad dentro del Parlamento, llamado el Senado Conservador, el cual funcionaba como un órgano de carácter político.

El *Conseil Constitutionnel* francés reaparece en la Cuarta República, pero éste no compartía las características propias de la *judicial review* de los Estados Unidos de América. La misma situación predomina en el resto de Europa en virtud de que la Constitución no era considerada parte del Derecho.

Por otra parte, el destacado jurista checoslovaco Hans Kelsen contempló la existencia de un tribunal encargado *ex profesamente* del control de la Constitucionalidad de los actos de los demás poderes del Estado,<sup>24</sup> sin embargo, esta perspectiva fue impugnada en el plano teórico, toda vez que se suscitó una pugna entre el jurista austriaco referido y el jurista alemán Carl Schmitt respecto al órgano encargado del control de la constitucionalidad.

---

<sup>23</sup> Incluso es totalmente *ad hoc* el comentario que formula el Dr. Ferrer Mac-Gregor en su libro *“Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”*, (p. 30), ya que a este respecto señala que “los instrumentos procesales de control constitucional son anteriores a su sistematización científica, la cual resulta relativamente reciente”.

<sup>24</sup> A este sistema de control constitucional se le denominó “Europeo” o “Austriaco”.

La pugna inicia con motivo de la aparición del libro *Der Hüter der Verfassung*<sup>25</sup> de la autoría de Schmitt, el cual a la vez fue replicado por Kelsen con su propia versión, *Wersoll der Hüter der Verfassungsein?*<sup>26</sup>

De manera particular, Carl Schmitt sostenía que era necesario que el órgano tutelar de las normas fundamentales tuviese carácter político, en el entendido de que éste sería el presidente del *Reich*, de acuerdo con la facultad extraordinaria conferida en su favor en el texto constitucional, ya que a su entender, si esta facultad se le delegaba a un órgano jurisdiccional se “judicializaría”<sup>27</sup> la política, o en su caso, se politizaría la justicia.

La antítesis de este planteamiento fue expuesta por Hans Kelsen, quien defendiendo la figura de la Corte Constitucional plasmada en la Constitución Federal de Austria, argüía que quien debía proteger la adecuada aplicación y respeto a las disposiciones derivadas de la norma fundante era un tribunal especializado, cuyas decisiones, en caso de tildar una disposición de inconstitucional, tuviesen efectos *erga omnes*, razón por la cual denominó la labor que realiza el órgano jurisdiccional como la de un “legislador negativo”, puesto su función consistiría en expulsar del ordenamiento ordinario cualquier disposición que contraviniese el texto fundamental.<sup>28</sup>

Apuntado lo anterior, debemos advertir que las circunstancias que rodeaban a Hans Kelsen no fueron completamente distintas a las que se experimentaron en el territorio americano. Al desarrollar la idea de los Tribunales Constitucionales como órganos encargados de salvaguardar la Constitución, Hans Kelsen estaba consciente del triste papel que habían desempeñado los jueces en épocas

---

<sup>25</sup> N. del A. En español significaría literalmente “El Protector de la Constitución”, aunque al traducirse al español por Manuel Sánchez Sarto se intituló como “La defensa de la Constitución”.

<sup>26</sup> N. del A. En español significaría ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?

<sup>27</sup> N. del A. Válgasenos el término acuñado.

<sup>28</sup> N. del A. Los comentarios generales que en este punto se han vertido pueden ser consultados en el libro del Dr. Héctor Fix Zamudio, “*Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*”, Editorial Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, S/ed. México, 2005.

pasadas, sirviendo como instrumentos sujetos a la voluntad de los reyes, independientemente de que en ese momento histórico se afirmaba que las prerrogativas del control de las leyes eran facultad de los Parlamentos porque éstos se consideraban el máximo poder, el poder supremo que se superponía a cualquier otro poder, dado que en el mismo se representaba la voluntad del pueblo.<sup>29</sup>

Ahora bien, para abordar con mayor amplitud los aspectos fundamentales del control de la constitucionalidad nos parece importante acudir a los antecedentes más destacados que se relacionan con este concepto.

---

<sup>29</sup> Para estos efectos conviene remitirse a la polémica que se suscitó entre Hans Kelsen y Carl Schmitt sobre quién debería ser el guardián de la constitución, siendo recomendable la obra “La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la constitución consultable en la página de internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/16/teo/teo8.pdf>. Página consultada el 14 de mayo de 2015.

### 1.2.1. Casos paradigmáticos.

Nos parece un antecedente obligado el caso del Thomas Bonham, toda vez que fue el primer caso donde un Tribunal protegió los derechos humanos, posicionándolos por encima de la legislación ordinaria; <sup>30</sup> es decir, el sistema “norteamericano” constituyó una innovación frente al sistema inglés del cual surgió, no obstante que en el Derecho inglés encontramos este importante antecedente de la formulación de la supremacía constitucional. Precisamente fue la sentencia del Juez Edward Coke, quien en el caso “Bonham” introdujo la idea control a través de la Ley Fundamental. (“*Fundamental Law*”) De acuerdo con el Juez Coke, el sistema conocido como *Common Law* gozaba de supremacía sobre los actos del Rey y sobre las Leyes del Parlamento y de ello se deducían dos principios:

- a) Las autoridades ejecutivas estaban limitadas por la superioridad de la Ley;
- b) Los jueces debían hacer valer esta supremacía. <sup>31</sup>

Esta idea se propagó a través de la Constitución de nuestro vecino país del norte, pero no se hubiera mantenido incólume sin la teoría de la “*Judicial Review*”, la cual establecía la competencia de los jueces para realizar un control sobre la constitucionalidad de las leyes.

También nos parece paradigmática la sentencia dictada por el juez John Marshall, quien en el caso *Marbury* en contra de *Madison* determinó que toda ley que fuera contraria a la Constitución debería ser inaplicada. Es precisamente esta sentencia la que inaugura el modelo de la revisión judicial (“*judicial review*”) o el sistema de jurisdicción constitucional americano, también llamado control difuso, ya que dicho control no se concentra en un solo órgano constitucional.

---

<sup>30</sup> González Oropeza, Manuel, “*Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*” Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 1ª ed., México, 2003, p. 11.

<sup>31</sup> González Rivas, Juan José, “*La justicia constitucional: derecho comparado y español*”, Revista de Derecho Privado, Madrid 1985, p. 33.

Bajo este modelo, cualquier juez puede desatender las disposiciones que contravengan lo dispuesto por la norma fundamental. Es común que la revisión judicial únicamente implique vinculación y obligatoriedad para las partes confrontadas, pero debemos advertir que existen casos en los que la determinación de la autoridad judicial contribuye a la formación de un precedente que generalmente se aplica por los Tribunales que se encuentren con un asunto de características similares.<sup>32</sup>

De la sentencia en comento resulta trascendental identificar no sólo la sistematización y claridad en las argumentaciones esgrimidas, sino que, en realidad, el fondo de la misma implica la intervención de uno de los poderes, -el poder judicial- para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la legislación, así como de los actos del Poder Ejecutivo. Con esta resolución se inaugura la posibilidad de que el más alto Tribunal de la Unión Americana se transforme en un verdadero órgano de control de la constitucionalidad de los actos y de las leyes en las que intervienen los demás poderes de la Unión. En uno de los apartados de este magistral fallo se señala con toda puntualidad:

“... ”

Los poderes del legislativo quedan definidos y limitados; y para que esos límites no puedan ni equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución. ¿Con qué objeto se consignan tales límites por escrito, si esos límites pudieran en cualquier tiempo sobrepasarse por las personas a quienes se quiso restringir? La distinción entre gobiernos de poderes limitados y los poderes ilimitados queda abolida si los límites no contienen a las personas a las cuales les han sido impuestos y si lo prohibido y lo

---

<sup>32</sup> Esta figura es conocida en el derecho anglosajón como “*Stare decisis*” pero como bien apunta Gerardo Eto Cruz, la misma debe entenderse como una “regla de decisión presumible”. Para más información sobre la sentencia *Marbury vs Madison*, puede consultarse el artículo de Gerardo Eto Cruz, en el compendio de “Derecho Procesal Constitucional” (Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Coordinador), Tomo I, 1ª Ed., México, Porrúa, 2001, pp. 21 a 63.

permitido se equiparan. Este razonamiento es demasiado obvio para dejar lugar a dudas y lleva a la conclusión de que la Constitución controla a cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el Legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común  
...”

(Énfasis añadido).

## 1.2.2. Vertientes históricas del control constitucional.

Desde esta perspectiva, podemos dividir el control constitucional en dos grandes apartados:

- a) El control por los órganos judiciales ordinarios, propio del sistema constitucional norteamericano, y;
- b) El control por un órgano político, de cuño francés.

En realidad,<sup>33</sup> uno u otro sistema se administran con determinadas circunstancias de carácter sociopolítico y ambiental, tanto si éste es practicado por los jueces, como si se ejerce por órganos de carácter político, aunque nos parece que tiene más bondades la atribución de esta función a órganos especializados de carácter jurisdiccional.

No pasa desapercibido que en Estados Unidos la *judicial review* es consustancial a la propia constitución; incluso Charles Evans Hughes adujo en su momento “Vivimos bajo una Constitución; más la Constitución es lo que los jueces dicen que es”-<sup>34</sup> pero en el caso de Europa no aconteció lo mismo, toda vez que como advertiera James Bryce a fines del pasado siglo,<sup>35</sup> ningún otro rasgo del sistema americano de gobierno ha despertado más interés en Europa como la “*judicial review*”.

En América, el Parlamento inglés era concebido como “*The great oppressor*”, siguiéndole en tal papel el Rey y su Gobierno; por el contrario, a los Tribunales

---

<sup>33</sup> Trujillo Gumersindo, “La constitucionalidad de las leyes y sus métodos de control”, en “Dos estudios sobre la constitucionalidad de las leyes”, Universidad de La Laguna, 1970, págs. 76-77.

<sup>34</sup> Cit. Por Antonio Carrillo Flores, en el Prólogo a la obra del propio Charles Evans Hughes: “La Suprema Corte de los Estados Unidos”, FCE, 2ª ed., México, 1971, pág. 7.

<sup>35</sup> Bryce James, “The American Commonwealth”, 3ª ed., Ney York, 1906, p. 241.

correspondía “*The role of the liberator*”<sup>36</sup> mientras que, en Europa, el Monarca era el tirano, el cual se servía de sus jueces; es por ello por lo que la tarea del Parlamento era la liberación, (*The role of the liberator*) en cuanto órgano de representación popular.

Al otro lado del *Mare Nostrum*, los derechos de los gobernados eran tutelados por la Constitución, que era superior a las leyes que emanaban del Congreso, mientras que en Europa, los gobernados eran protegidos por las leyes del Parlamento. A decir de Otto Bachof, el liberalismo y el constitucionalismo primitivo se sostenían en la confianza de la ley; es decir, no desconfiaban del legislador, sino del juez, quien al final era un servidor del príncipe en el Estado absoluto.<sup>37</sup>

En ese contexto, el control de la constitucionalidad de las leyes, al crear un órgano capacitado para decidir acerca de la nulidad de las normas legislativas de procedencia parlamentaria, colisionaba de manera directa con la doctrina rousseauiana, en la que el control de constitucionalidad se contraponía con la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, emanando de un Parlamento que fungía como un garante de la expresión de la soberanía popular.

A decir de Vezio Crisafulli,<sup>38</sup> la justicia constitucional enfrenó el dogma decimonónico de la omnipotencia de la ley, y con él, el de la soberanía de la asamblea parlamentaria; por eso señala que las instituciones vinculadas al control constitucional encargadas al órgano judicial se apartaron del modelo de la democracia pura, máxime que a estos órganos les correspondería controlar la constitucionalidad sin que estuvieran provistos de la legitimación democrática.

---

<sup>36</sup> Chase Plate, Luis Enrique, “*La justicia constitucional y la justicia administrativa*” p. 115, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/8.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2017.

<sup>37</sup> Bachof Otto, “*Grundgesetz und Richtermacht*”, Tübingen, 1959. Traducción de Rodrigo Bercovitz, “Jueces y Constitución”, Civitas, Madrid, 1985, pág. 49.

<sup>38</sup> Crisafullim Vezio, “*Giustizia Costituzionale e potere legislativo*”, en el colectivo, “*Scritti in onore di Costantino Mortati*” (*Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale*), vol. 4° (“*La garanzie giurisdizionali e non giurisdizionali del diritto obiettivo*”), Giuffrè Editore, Milano 1977, págs. 129 y sigs.; en concreto, pág. 132.

## El control constitucional en Francia.

El andamiaje normativo histórico de los Derechos fundamentales en Francia está constituido por tres textos <sup>39</sup> que difieren por las circunstancias históricas, pero sobre todo, por sus fuentes de inspiración.

El primero está impregnado básicamente de liberalismo e individualismo; el segundo en la ambición de reconstruir una República a la vez más justa y solidaria, preocupándose de los derechos económicos y sociales, mientras que el tercero se vincula con derechos programáticos y sociales. <sup>40</sup>

Correspondió al Consejo Constitucional establecer lo que eran los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, que el constituyente de 1946 reafirmó solemnemente, sin realizar una definición de éstos. En Francia puede apreciarse un elemento de continuidad constitucional expuesta por la estratificación progresiva de los Derechos y libertades heredados del pasado republicano, unido a la voluntad de garantizar su aplicación combinada. <sup>41</sup>

Superada la experiencia del "Senado defensor de la constitución", pero cautivo del poder imperial bajo el Primer Imperio, en Francia, el control de pleno derecho de la ley se establece hasta la V República; para ese momento ya está superado el mito de la ley expresión de la voluntad general rousseauiano y la idea de un legislador

---

<sup>39</sup> De 1789, 1946 y 2004, respectivamente.

<sup>40</sup> Al conjunto, generalmente designado por la doctrina como integrante del "bloque de constitucionalidad", no le falta heterogeneidad, lo que contribuye a reforzar la capacidad interpretativa del juez constitucional.

<sup>41</sup> La estabilidad de la V República debe mucho, sin duda, a esta exigencia renovada de sincretismo: Entre las dos "Francias", a través de la irrupción de la figura del monarca republicano, entre el poder de Estado y el poder democrático retomando la distinción luminosa de Georges Burdeau, entre los principios de inspiración individualista de 1789 y los derechos más colectivos de 1946.

infalible, ya que precisamente se crea un mecanismo para evitar el retorno de la soberanía parlamentaria.<sup>42</sup>

Para efectos del presente trabajo de investigación, es importante apuntar que el Consejo Constitucional tiene encomendada la sanción de las omisiones del legislador.<sup>43</sup> Luego entonces, el Órgano en cita exige del legislador que adopte disposiciones precisas y fórmulas no ambiguas, con el fin de proteger a los sujetos de derecho contra una interpretación contraria a la Constitución, sin remitir a las autoridades administrativas o jurisdiccionales el cometido de establecer normas cuya determinación sólo se confió por la Constitución a la ley.

---

<sup>42</sup> A pesar de la posición asumida por el juez constitucional en como vértice del régimen de libertades, subsiste de manera secundaria o supletoria una forma de la tradición: La atribución de la garantía de los derechos al legislador.

<sup>43</sup> Que pueden consistir en no aclarar las condiciones de ejercicio de una libertad o en la remisión a la potestad reglamentaria para que sea ésta la que fije la norma en su lugar.

### 1.2.2.1. Hans Kelsen y el control constitucional.

El asesinato de Francisco Fernando, sobrino del emperador Francisco José,<sup>44</sup> así como la muerte del mismo Emperador en 1916, fue una de las causas más significativas del conflicto bélico que acabaría siendo la Primera Guerra Mundial, lo cual derivó en la derrota del imperio Austrohúngaro y la eventual separación de éstos.

Al ser Austria un país independiente, Hans Kelsen, ya con una notoria influencia y posicionado en el pensamiento jurídico de la época, asumió en 1918 la responsabilidad de elaborar la Constitución austriaca.

El canciller Renner comisionó a Kelsen para que coadyuvara en la preparación de la Constitución en comento, para lo cual se le otorgó una libertad inusual, puesto que él nunca tuvo afiliación política. Confeccionó varios proyectos en los que se tomaban en cuenta diversas posibilidades políticas, pero siempre pensando en mecanismos efectivos de la constitucionalidad para las funciones del Estado.

Para este connotado jurista, la creación de un tribunal constitucional era prioritaria en el proyecto de Constitución y por ello, la Constitución austríaca de 1920 incorpora por primera vez en la historia un Tribunal Constitucional especializado en la materia, lo cual fue indiscutiblemente vanguardista, puesto que para ese entonces no existía un órgano jurisdiccional que fuera distinto al Poder Judicial desde la clásica percepción *montesquieuana*.

No obstante lo anterior, no debe soslayarse el hecho de que previamente Checoslovaquia diseñó un Tribunal Constitucional, pero según la opinión del

---

<sup>44</sup> Francisco José I (1830-1916) fue emperador de Austria de 1848 a 1916) y rey de Hungría (de 1867 a 1916). Fue el hijo del archiduque Francisco Carlos. A la edad de dieciocho años sucedió en el trono a su tío Fernando, obligado a abdicar a raíz de la revolución liberal de 1848, que él aplastó violentamente con ayuda del ejército. Refrendó en un principio la Constitución de 1849, que abolía cualquier forma de representación popular pero luego la derogó. Esta información fue extraída de la página de internet [http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/francisco\\_jose.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/francisco_jose.htm), consultada el 11 de febrero de 2017

tratadista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, es dable que muchas de las ideas o planteamientos de dicha constitución pudieron haber sido incorporados por los discípulos del jurista citado, lo cual también aconteció con las Cortes Constitucionales de la Constitución Republicana de España de 1931, en el que también se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>45</sup>

En esta coyuntura histórica,<sup>46</sup> la teoría pura del Derecho tuvo un efecto trascendente, pues ésta invoca el proceso de creación del derecho, a través de una estructuración vertical, pero a la vez recíprocamente concomitante. La norma fundante (*Grundnorm*) es la fuente de validez de las normas cuya legitimidad depende de la superior y así sucesivamente *ad infinitum*, de manera que cuando colisiona el contenido de una norma menor con otra de mayor jerarquía se requiere controlar este conflicto y el punto de referencia para ponderarlo es, precisamente, la norma fundante, es decir, la Constitución.

Incluso Francisco Fernández Segado sostiene que el constitucionalismo histórico alumbró dos tipos básicos de sistema de control de la constitucionalidad, a saber:

- a) El control por los órganos judiciales ordinarios, característico del sistema constitucional norteamericano, y;
- b) El control por un órgano político, de impronta francesa.<sup>47</sup>

Cuando Hans Kelsen elaboró la Constitución Austriaca, optó por no elegir ninguno de estos sistemas, puesto que el modelo norteamericano obedecía a

---

<sup>45</sup> Vid. a Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, "Ensayos de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional"; Ed. *Revista de Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1944, más específicamente: "Significado y funciones del Tribunal de Garantías. Ensayos de Derecho Procesal", Buenos Aires, 1943.

<sup>46</sup> Previo al siglo XVIII, los Estados no consideraban dable que el poder se ejerciera en función de lo que mandataba una ley, con independencia de su importancia y por ende menos aún concebían que una norma fundamental limitara el contenido y alcances de las normas emanadas del poder legislativo.

<sup>47</sup> Fernández Segado, Francisco, *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, Universidad Autónoma, 1983.

circunstancias históricas y políticas distintas a la europea,<sup>48</sup> pero a la vez, la teoría francesa no permitía que los juzgadores (recuérdese a Montesquieu y la idea de los operadores autómatas) controlaran la constitucionalidad de las leyes.<sup>49</sup> Esto fue, en líneas generales, el gran problema de fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX.<sup>50</sup>

Es precisamente esa disyuntiva la que lleva a Kelsen a crear la estructura de los Tribunales Constitucionales,<sup>51</sup> aunque también se le ha dado crédito a los precedentes de los Tribunales Constitucionales de Sieyés.<sup>52</sup>

Por último debe decirse que en el caso de Austria existió jurisdicción constitucional a través del Tribunal del Imperio<sup>53</sup> pero éste carecía de facultades competenciales para controlar normas generales, dado el régimen monárquico imperante en la época y país.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Dorado Porras, Javier, “*El debate sobre el control de Constitucionalidad en los Estados Unidos. Una polémica sobre la interpretación constitucional*”, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, Madrid, 1997.

<sup>49</sup> González Rivas, Juan, “*Análisis de los sistemas de Jurisdicción constitucional*”, CEC, Madrid, 2001, págs. 14 y ss.

<sup>50</sup> Ferreres Comella, Victor, “*Justicia Constitucional y Democracia*”, CEC, Madrid, 1997.

<sup>51</sup> García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco, (Coordinadores), “*La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*”, Dykinson S.L., Madrid, 1997.

<sup>52</sup> Carpio Marcos Edgar, “*Un antecedente del Tribunal Constitucional: el Juri Constitutionnaire (Una lectura heterodoxa de Sieyés)*” en Revista Peruana de Derecho Constitucional núm. 1, Lima, 1999, págs. 565-615.

<sup>53</sup> Al que se le llamó el *Reichsgericht*. Esta institución tenía competencia para controlar los actos de naturaleza administrativa cuando se incoaban medios de defensa por violación de derechos políticos y resolvía conflictos de atribuciones y de litigios sobre incidentes de naturaleza patrimonial.

<sup>54</sup> Félix, Ermacora, “*El Tribunal Constitucional Austriaco*”, en *AAW: Tribunales Constitucionales, Europeos y Derechos Fundamentales*. CEC, Madrid, 1984, pág. 270.

### **1.2.3. El control constitucional en el Derecho comparado.**

La intención y alcances del presente apartado se circunscribirán a comparar someramente los sistemas de control constitucional en algunos países de Iberoamérica, pero de igual manera consideramos necesario incluir el tratamiento dado al control constitucional en otras latitudes, particularmente en el caso de los Estados Unidos de América.<sup>55</sup>

Aunado a lo anterior, uno de los objetivos del presente trabajo recepcional es identificar hasta qué punto el medio de control que específicamente nos ocupará (la acción por omisión legislativa) proviene o se vincula con el derrotero histórico de los países que se abordarán seguidamente y por ello, en este apartado confrontaremos el tratamiento dado al control de la constitucionalidad, a efecto de determinar hasta qué punto estos antecedentes han sido útiles o han tenido significación en la composición histórica y actual de las figuras de control constitucional en nuestro país, para luego desarrollar el tratamiento de las constituciones locales (en las Entidades Federativas de la República Mexicana) a partir de estos antecedentes.

En primera instancia pareciera que al segmentar los países que serán materia del análisis parece arbitrario (en buena medida lo es) pero debe decirse que, al ser una selección tan escueta, consideramos que estos países de alguna manera marcaron un parangón en América y Europa, sea por el contexto histórico o por el tratamiento que actualmente guardan estas figuras en el derecho comparado actual.

---

<sup>55</sup> La selección de los países que serán parte del análisis es arbitraria, no cabe duda, sin embargo y a manera de excusa debe decirse que de otra manera sería interminable su clasificación, máxime que si bien es cierto es indispensable contar con parámetros de referencia de control de la constitucionalidad en el Derecho comparado para analizar posteriormente el caso de nuestro país (particularmente el caso del estado de Quintana Roo), éste no constituye el único aspecto que formará las propuestas y opiniones finales.

### 1.2.3.1. Estados Unidos de América.<sup>56</sup>

Los Estados Unidos de América le otorgaron a la Constitución en 1787 la categoría de norma superior, ubicándola por encima de las Constituciones locales. Este país constituye el primer cimiento serio en la construcción del principio de supremacía constitucional, principio que implica reconocer a la Constitución como norma fundamental (Ley de leyes) de un Estado, otorgándole el valor de Ley Suprema y colocándola por encima de las demás normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico del Estado.<sup>57</sup> De acuerdo con las palabras de Eduardo García de Enterría,<sup>58</sup> la concepción de la Constitución como Ley Suprema se sustenta en los valores supremos de un orden; he ahí la gran creación el constitucionalismo norteamericano. En el caso que nos ocupa, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 se fundamenta en el principio de supremacía constitucional al establecer que:

"...

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se hagan con arreglo a ella y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país **y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contra que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.**

---

<sup>56</sup> Alsina B. Gómez, Martha, sitio de Internet ubicable en la página [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nSw\\_drrhgHcJ:www.justiniano.com/revista/doctrina/constitucional+de+las+leyes.htm+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nSw_drrhgHcJ:www.justiniano.com/revista/doctrina/constitucional+de+las+leyes.htm+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx), consultada el 20 de enero de 2016.

<sup>57</sup> Consultar: <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html>. esta página de la Internet fue consultada el 28 de enero de 2015.

<sup>58</sup> Predieri A. y García de Enterría E. "La constitución como norma jurídica", La constitución española de 1978, Estudio sistemático ", 2ed., Madrid, 1987, p. 95.

**(Énfasis añadido).**

Ahora bien, la Constitución de los Estados Unidos de América se fundamenta en un control difuso de la constitucionalidad, mediante el cual se le reconoce a la Constitución el carácter de norma suprema, al tiempo que se les permite a los jueces la función de velar por su protección o incluso inaplicar la norma que la contravenga.

Tal y como se mencionó, bajo este sistema, los jueces comparten atribuciones de control de legalidad, así como de control de constitucionalidad, toda vez que la declaratoria de inconstitucionalidad no constituye una facultad exclusiva del Tribunal Supremo Federal, sino de todos los Tribunales.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> N. del A., nuestra traducción del artículo VI, Sección II de la Constitución de los Estados Unidos de América, el cual establece en lo conducente: *“Article VI.-...This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding...”* De la lectura de este artículo se desprende el parecido que guarda con la redacción actual del numeral 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece: “Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” La interpretación jurisprudencial de este artículo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana ya fue expuesta en un apartado anterior.

<sup>60</sup> Artículo, III, Sección 1.

### 1.2.3.2. Reino de España.<sup>61</sup>

El Reino de España posee un modelo de control de la constitucionalidad de carácter concentrado, mediante el cual, los jueces y los tribunales ordinarios controlan la constitucionalidad de cualquier acto o disposición de rango inferior a la ley y respecto de las normas con rango de ley, es dable que puedan plantear sus dudas de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

La Constitución Gadicana de 1812 señalaba en el numeral 160 la obligación de que la Diputación Permanente de las Cortes velara por la observancia de la Constitución y las Leyes.

Sostiene Susana García Couso que el primer intento de control de la constitucionalidad en España se deduce del artículo 77 del Proyecto de Constitución de la I República, (1873) en el cual se facultaba al Tribunal Supremo en Pleno a suspender los efectos de una ley contraria a la Constitución.<sup>62</sup>

En el proyecto de Constitución Federal de 1873 se planteó la posibilidad de que el Poder Legislativo pudiera elaborar una ley que fuese contraria a la Carta Fundamental, siendo el Tribunal Supremo en Pleno el único capaz de suspender los efectos de dicha ley.

Posteriormente, la influencia del sistema “austriaco”<sup>63</sup> se apreció en la Constitución de 1931, ya que en el artículo 121 de esa Carta Fundamental se

---

<sup>61</sup> Para mayor información sobre las disposiciones constitucionales contenidas en la Carta Española véase <http://www.congreso.es/consti/>

<sup>62</sup> García Couso, Susana *“El Juicio de relevancia en la cuestión de inconstitucionalidad”*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates número 70, Madrid, 1998, p. 22-23.

<sup>63</sup> También conocido como sistema “kelseniano” por ser el jurista austriaco Hans Kelsen quien lo ideó.

establecía la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales con jurisdicción en todo el territorio y competente para conocer, entre otras cosas, de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, los recursos de amparo de garantías individuales- (ahora derechos fundamentales) cuando hubiese sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades- los conflictos de competencia legislativa y otros que surgieran entre el Estado y las regiones Autónomas y las de éstas entre sí.

En la Constitución española en vigor se siguieron los lineamientos del sistema austriaco, pero es innegable la influencia de la Constitución de Italia y la Ley Fundamental alemana, siendo ésta última la que mayor peso tuvo en el sentido del control de la constitucionalidad, con la única salvedad de que la Constitución española vigente le otorga un valor normativo y vinculante directo que afecta a todos los poderes públicos y a los ciudadanos.<sup>64</sup>

Actualmente, el Tribunal Constitucional Español es competente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas, del control previo de constitucionalidad en cuestiones de inconstitucionalidad y del control previo de los tratados internacionales,<sup>65</sup> así como de los recursos de amparo interpuestos por los particulares para la protección de los derechos y libertades,<sup>66</sup> los conflictos referentes a la organización territorial del Estado, (entre éste y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí) las impugnaciones planteadas por el Gobierno con respecto a disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas y los conflictos que se planteen entre los principales órganos del Estado. El artículo 163 de la Constitución Española establece que cuando un órgano judicial considere en algún proceso que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, se planteará el asunto ante el Tribunal

---

<sup>64</sup> Esto se colige de lo dispuesto por los numerales 1, 9, 161, y 163 de la Constitución Española.

<sup>65</sup> De acuerdo con lo dispuesto por los numerales 95, 161, 1a, 163 de la Constitución española, así como del artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de este País.

<sup>66</sup> Estos derechos se reconocen en los artículos 13 a 30 de la Constitución de la República de España.

Constitucional, sin que se puedan suspender los efectos; es decir, esto no significa que los jueces y tribunales ordinarios estén impedidos para realizar un juicio de constitucionalidad positiva, (juicio que de manera obligatoria deben realizar) porque si el resultado fuese negativo, tienen la obligación, conforme a dicho artículo, de remitir los autos al Tribunal Constitucional.

En el recurso de inconstitucionalidad, la República Española tiene un control directo y abstracto de constitucionalidad de normas con fuerza de ley, con legitimación limitada.<sup>67</sup>

En España, a través de la “Cuestión de Inconstitucionalidad” se tiene un control de constitucionalidad de normas con fuerza de ley a instancias de cualquier órgano judicial que dude de la constitucionalidad de una norma con fuerza de ley que deba aplicar a un asunto concreto.

Respecto al control previo de tratados internacionales, existe un control directo y abstracto de constitucionalidad antes de que el Estado preste su consentimiento.<sup>68</sup>

De igual manera, en la legislación española se plantea la existencia de impugnaciones de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas, siendo el Gobierno quien resuelve estas impugnaciones basándose en violaciones de la Constitución de naturaleza no competencial.

Por último, tenemos los recursos de amparo mediante los cuales se protegen los derechos fundamentales, los cuales se encuentran consagrados en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución. En este caso, todo aquél que invoque un interés legítimo podrá interponer este medio de defensa.

---

<sup>67</sup> [http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo\\_de\\_contenidos/Documents/IurisDictio\\_7/El\\_control\\_abstracto\\_de\\_la\\_constitucionalidad.pdf](http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_7/El_control_abstracto_de_la_constitucionalidad.pdf), página de Internet consultada el 20 de mayo de 2015.

<sup>68</sup> Debe decirse en este sentido que la legitimación está muy restringida.

Nos parece acertado el panorama de síntesis de Martha Gómez Alsina, quien advierte que en la actualidad española, el control de constitucionalidad no le corresponde sólo al Tribunal Constitucional; es decir, este Tribunal es quien tiene la última palabra, pero comparte el control con el resto de los jueces que realizan un juicio de constitucionalidad positiva. De allí que se sostenga que el modelo concentrado europeo y el modelo difuso americano se han integrado en cierta medida,<sup>69</sup> postulado en el que coincide Susana García Couso en los términos siguientes:

“...

(...) Como es sabido, el sistema de control de constitucionalidad de las Leyes en Europa ha sido sistema de control de carácter concentrado que atribuye a un solo órgano jurisdiccional, y no al conjunto de órganos jurisdiccionales, el llamado monopolio de rechazo de la declaración de inconstitucionalidad. Su periodo de formación tuvo lugar entre los años 1918 y 1939, ante la influencia del enfoque judicial del control de la constitucionalidad que produjo el sistema americano.

...”<sup>70</sup>

De igual manera parafraseamos a la doctora Carmen Estrella,<sup>71</sup> quien es asesora del Tribunal Constitucional peruano, que sobre el tópico en comento señaló que la Constitución española de 1978 creó una jurisdicción constitucional, existiendo además una Ley Orgánica que reguló la composición y funcionamiento del Tribunal Constitucional y de los procesos que ante los mismos se siguen; es decir, este Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es

---

<sup>69</sup> Para mayor información del sistema de control constitucional en la República Española, consultar la página de Internet <http://www.justiniano.com/revistadoctrina/constitucional.htm>, particularmente el artículo de Gómez Alsina, Martha B. “*Sistemas vigentes de control de la constitucionalidad de las leyes*”.

<sup>70</sup> García Couso Susana, “*El Juicio de relevancia en la cuestión de inconstitucionalidad*”, Op. cit. p. 21.

<sup>71</sup> El trabajo de esta connotada académica puede ser consultado en la página de Internet: <http://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1099>; ésta página fue consultada el 23 de febrero de 2016.

independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la Ley Orgánica que lo rige. En la Ley Orgánica que hace referencia a las funciones de este Tribunal, se definen los conceptos sobre lo que es el control preventivo, el control reparador, el control abstracto y el control concreto.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Véase la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España, en Almagro.

### 1.2.3.3. República Argentina.<sup>73</sup>

En la República de Argentina, el control de constitucionalidad es de carácter difuso, ya que todo juez federal o del poder judicial de cualquier Provincia puede declarar la inconstitucionalidad de una norma, siempre que esta petición provenga de alguna de las partes y sea consecuencia directa de alguna controversia litigiosa. La Corte Suprema de Justicia de Argentina es el máximo Tribunal de la Nación y ejerce control de constitucionalidad en forma originaria y exclusiva en los casos del artículo 117 de la Constitución, por apelación en las materias propias de la competencia de la Justicia Federal y por vía del "recurso extraordinario" en los casos del artículo 14 de la Ley 48 y en los supuestos de "arbitrariedad" y de "gravedad institucional."<sup>74</sup>

El artículo 108 de la Constitución argentina señala:

“...

**Artículo 108.-** El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.

...”<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-argentina.htm>, página de Internet consultada el 13 de diciembre de 2015 y [http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf130342-guadagnoli-analisis\\_sistema\\_control\\_constitucional.htm;jsessionid=9qjjcofi9bp31iwpw76kj8esi?0](http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf130342-guadagnoli-analisis_sistema_control_constitucional.htm;jsessionid=9qjjcofi9bp31iwpw76kj8esi?0) página de Internet consultada el 20 de mayo de 2016.

<sup>74</sup> En el artículo 116 de la Constitución argentina se señala que le “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”, mientras que el numeral 117 se establecen los casos en los que la Corte Suprema de este país sudamericano ejerce su jurisdicción en los términos siguientes: “En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, **la ejercerá originaria y exclusivamente**”.

<sup>75</sup> <http://www.senado.gov.ar/web/constitucion/atribjudicial.html>, página de Internet consultada el 2 de diciembre de 2015.

El sistema de control constitucional tiene como principal antecedente el modelo establecido en el artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Ahora bien, sin perjuicio del control de constitucionalidad de carácter difuso que ejercitan los jueces y del recurso extraordinario federal que corresponde resolver a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su carácter de último intérprete de la Constitución en los casos mencionados en el artículo 14 de la Ley y en los supuestos de "arbitrariedad" y de "gravedad institucional" creados por la jurisprudencia, existe además un procedimiento excepcional y sumario como garantía de los derechos fundamentales que se denominada "acción de amparo".

A partir de la reforma constitucional al texto fundamental argentino de 1994, se incorporó expresamente la garantía constitucional del amparo en el artículo 43 la cual forma parte del nuevo capítulo de la primera parte denominado "Nuevos Derechos y Garantías".<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Dicho numeral establece, en lo conducente que toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

#### **1.2.3.4. República de Ecuador.** <sup>77</sup>

En la República de Ecuador, el principal antecedente del control de constitucionalidad lo podemos ubicar en la Constitución de 1851, siendo este control una facultad del Consejo de Estado. <sup>78</sup>

En 1869 se encargó a la Corte Suprema de Justicia el control previo de las leyes objetadas por el Ejecutivo como inconstitucionales. Correspondió a las Constituciones ecuatorianas de 1906 y 1929 mantener este esquema de control efectuado por el Consejo de Estado, hasta que, en 1945, siguiendo el modelo español de 1931, se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Tribunal de Garantías Constitucionales sólo podía suspender los efectos de una ley hasta que el Congreso Nacional dictaminara sobre ésta, y en cuanto a la inconstitucionalidad (también la ilegalidad) de otras normas jurídicas que no tuvieran el carácter de leyes, el Tribunal podía “formular observaciones”. Lo primero, significa que, en última instancia, el control fue asignado al órgano legislativo.

La razón de esta concepción se debió a la notoria influencia que desde el siglo XIX tuvo la doctrina francesa, según la cual no se aceptaba que hubiera un órgano que controlara las leyes elaboradas por el Poder Legislativo, pues éstas eran la expresión de la voluntad soberana. En mérito de lo anterior, la declaración de inconstitucionalidad de una ley debía ser atribución del propio legislador.

La Constitución de 1945 fue abrogada por la de 1946, la cual restituyó –por última vez- el Consejo de Estado. El Tribunal de Garantías Constitucionales fue reincorporado en las Constituciones de 1967 y 1978 respectivamente.

La principal deficiencia que tuvo el órgano de control ecuatoriano fue la de no tener decisión definitiva; es decir, sus resoluciones debían ir al Congreso Nacional

---

<sup>77</sup> <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-ecuador.htm>, página de Internet consultada el 12 de diciembre de 2015.

<sup>78</sup> Conjuntamente con el control de legalidad.

–conforme el esquema de 1945- o, en virtud de las reformas de 1992, la decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales ya no se sometió a la Legislatura, sino a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con lo que se instituyó un sistema de control híbrido.

A partir de 1996, surge el Tribunal Constitucional y sus resoluciones son de última y definitiva instancia.

En la República de Ecuador se prevé un modelo mixto de control de la constitucionalidad, a saber:

- Un órgano que ejerce control de constitucionalidad concentrado, que es competencia del Tribunal Constitucional a través de Acciones de Inconstitucionalidad, de tipo *ex post ipso* y de controles preventivos de constitucionalidad, y;
- Un sistema de control difuso de la constitucionalidad a través de la declaratoria de inaplicabilidad, la cual puede ser practicada por cualquier Juez, Tribunal o Sala, es decir, en cada uno de los grados en la función judicial.

El Tribunal Constitucional del Ecuador es el órgano que ejerce el control de constitucionalidad, y es autónomo e independiente de las demás funciones del Estado, no encontrándose adscrito a ninguna otra función, como la Judicial. Este órgano es una figura del derecho público con base constitucional, sujetándose además a las disposiciones de la Ley del Control Constitucional en materia de organización, funcionamiento y procedimientos de actuación.

Las competencias del Tribunal Constitucional, de modo general, se encuentran establecidas en el artículo 276, Título XIII, relativas al Capítulo 2.

Ahora bien, para los efectos del presente trabajo es importante hacer alusión a lo que dispone el numeral 272, 273 y 274 de la Constitución ecuatoriana,<sup>79</sup> numerales en los que se hace referencia a la Supremacía de la Constitución.

En los cardinales ya citados se establece que:

“...

**Artículo 272.- La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal.** Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos–leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.

Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior.

**Artículo 273.- Las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas tendrán la obligación de aplicar las normas de la Constitución que sean pertinentes,** aunque la parte interesada no las invoque expresamente.

**Artículo 274.- Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios**

---

<sup>79</sup> <http://www.ecuanex.apc.org/constitucion/titulo13.html>, página de Internet consultada el 4 de diciembre de 2015.

**internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido.**

Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez, tribunal o sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio.

...”

“...

**Artículo 276.-** Competerá al Tribunal Constitucional:

1. **Conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presenten sobre leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas; estatutos, reglamentos y resoluciones, emitidos por órganos de las instituciones del Estado, y suspender total o parcialmente sus efectos.**
2. Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la revocatoria del acto, sin perjuicio de que el órgano administrativo adopte las medidas necesarias para preservar el respeto a las normas constitucionales.
3. Conocer las resoluciones que denieguen el hábeas corpus, el hábeas data y el amparo, y los casos de apelación previstos en la acción de amparo.

4. **Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República**, en el proceso de formación de las leyes.
5. Dictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional.
6. Dirimir conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.
7. Ejercer las demás atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes.

**Las providencias de la Función Judicial no serán susceptibles de control por parte del Tribunal Constitucional**

...”

(Énfasis añadido).

### 1.2.3.5. República de Panamá.<sup>80</sup>

En la República de Panamá el control objetivo de la constitucionalidad está concentrado en la Corte Suprema de Justicia, pero el ejercicio del control subjetivo de la constitucionalidad es difuso,<sup>81</sup> en atención a la jerarquía de las autoridades que expiden los actos impugnados. Dentro de sus principales características se encuentran:

- Control centralizado en la Corte Suprema de Justicia.
- Control sobre cualquier acto de autoridad pública, ya sea general o individual.
- Control extensivo a actos jurisdiccionales.
- Control fundamentalmente de acción pública.
- Existencia de Objeción de Inexequibilidad de legitimación.<sup>82</sup>
- Existencia de consulta de constitucionalidad, en el supuesto que deban aplicarse normas supuestamente inconstitucionales, con carácter incidental.
- Carácter final, definitivo y obligatorio de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.
- Carácter *erga omnes* de las sentencias, lo que implica la anulación del acto inconstitucional.

---

<sup>80</sup>[http://www.asamblea.gob.pa/debate/Ediciones\\_anteriores/Ponencias/DESAFIOS\\_JUST\\_CONST\\_PANAME%C3%91A.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/debate/Ediciones_anteriores/Ponencias/DESAFIOS_JUST_CONST_PANAME%C3%91A.pdf), página de Internet consultada el 14 de mayo de 2014.

<sup>81</sup> Es decir, el *Habeas Corpus* y el Amparo de Garantías.

<sup>82</sup> Exclusiva del Órgano Ejecutivo y dirigida exclusivamente a atacar Proyectos de Leyes aprobados por la Asamblea Legislativa.

El órgano de mayor jerarquía dentro del sistema judicial de Panamá es la Corte Suprema de Justicia, la cual se crea desde la Constitución de 1904, es decir, a partir de la Primera República.

En la Constitución de 1904 no se establecía modelo alguno de control de constitucionalidad. Con base en algunas disposiciones constitucionales <sup>83</sup> y legales, <sup>84</sup> se inició en la práctica un control difuso de la constitucionalidad.

Este modelo fue abandonado al aprobarse la Constitución de 1941. El modelo de control concentrado (en lo objetivo) y descentralizado (en lo subjetivo) adoptado en 1941 se repitió, en lo fundamental, en la Constitución de 1946 y en la de 1972, con sus sucesivas reformas.

Los señalamientos antes apuntados se deducen de lo dispuesto por los numerales 203 y 204 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los actos legislativos de 1983 y de 1994.

Los artículos en cita establecen en lo conducente que:

“...

**Artículo 203.-** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

- 1. La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de la Leyes, decretos, acuerdos,**

---

<sup>83</sup> Las que establecían la vigencia de las normas preconstitucionales que no violaran la Constitución, el derecho de petición, o la separación de los poderes.

<sup>84</sup> Específicamente, el Código Civil, que establecía la prelación en la aplicación del derecho, privilegiando la norma constitucional a la legal y prohibiendo la aplicación de normas inconstitucionales.

**resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.**

Cuando en un proceso público el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una vez por instancia.

(...)

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo **son finales, definitivas, obligatorias** y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

**Artículo 204.- No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de Corte Suprema de Justicia o sus Salas.**

...”

(Énfasis añadido).

### **1.3. Tipos de control de la Constitucionalidad.**

De acuerdo con Carla Huerta Ochoa,<sup>85</sup> podemos clasificar los medios de control bajo dos grandes rubros:

a) El control abstracto y,

b) El control concreto.

---

<sup>85</sup> Huerta Ochoa, Carla, "*Mecanismos constitucionales para el control del poder político*", Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2º Ed., México 2001, p. 47.

### **1.3.1. El control abstracto.**

Se denomina control abstracto al control que consiste en la eliminación de la norma inconstitucional por razón misma de su inconstitucionalidad, en atención al desorden jurídico que ocasiona, sin que sea necesario que se produzcan casos de aplicación de la misma, o con independencia de que estos casos se hayan producido.<sup>86</sup>

A este tipo de control de la constitucionalidad también se le conoce como recurso contra leyes. Se trata de un control sin vinculación a la aplicación de la norma.

Este tipo de control tiene por objetivo determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley desde la perspectiva del rango normativo y por ende, la resolución que se dicte determinará si la ley se adecua a la norma superior o en todo caso, ante su disparidad debe ser nulificada.

La legitimación es casi siempre objetiva y cuando se trata de una impugnación directa no se requiere de ningún tipo de relación subjetiva entre los legitimados y la norma.

---

<sup>86</sup> Debe decirse que el control preventivo también se le considera abstracto.

### 1.3.2. El control concreto.

Este mecanismo de control constitucional se actualiza cuando los órganos jurisdiccionales consideran que existe una ley inconstitucional y ante este panorama elevan su inquietud ante la autoridad superior a efecto de que sea ésta quien determine si se debe aplicar la ley que tentativamente se tilda de inconstitucional, iniciándose con esto un procedimiento que podría derivar en una declaratoria de inconstitucionalidad sobre la norma controvertida.

En este caso, no son las partes las que denuncian la posible inconstitucionalidad de la norma, sino que en realidad quien formula la inquietud es el Juez que conoce de la causa. Este tipo de control puede entenderse como un control indirecto de la constitucionalidad pero en todo caso coincidimos con la postura de Carla Huerta Ochoa, quien a este respecto aduce que se trata, por cuanto a su impugnación, como un medio directo de control.<sup>87</sup>

No debe soslayarse que aunque el control concreto de constitucionalidad le permite al Juzgador elevar su inquietud de inconstitucionalidad ante la autoridad que se ubica en un plano de superioridad, esto no significa que el Juzgador *A quo* pueda aplicar directamente la Constitución, toda vez que previamente tiene que esperar a la determinación de inconstitucionalidad de la norma por parte del correspondiente Tribunal de control constitucional.<sup>88</sup>

Por ello, la declaratoria, hasta en tanto no es tal, no puede tener efectos suspensivos sobre la ley, pero sí los tiene en cambio sobre el dictado de la sentencia.

---

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> A este sistema también se le conoce como el control difuso de la Constitucionalidad.

### **1.3.3. Control *a priori*.**

El principio de supremacía constitucional permite que el sistema de control *a priori* se plantee de manera directa, ya que en este caso se establece un sistema de autocontrol de la norma fundamental, mediante la cual la actuación de los órganos de gobierno se circunscribe a la esfera de competencias que les han sido asignadas previamente para evitar la violación a los derechos humanos o fundamentales <sup>89</sup> o en su caso, para evitar las interferencias entre los órganos del Estado.

Este control tiende a la vigilancia de la posible inconstitucionalidad de las leyes, con anterioridad a su promulgación. Cumple pues, una función purgativa o depuradora de los posibles vicios de inconstitucionalidad en que incurran los proyectos definitivos de leyes.

La eficacia del dictamen previo es relativa, pues estos no suelen ser vinculantes, aunque cabe también que su observancia sea obligatoria. <sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Como puede suceder con los tratados internacionales que se puedan suscribir.

<sup>90</sup> <http://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1100>, página consultada el 11 de mayo de 2015.

#### **1.3.4. Control a posteriori.**

Se puede hablar de este tipo de control cuando el planteamiento se centra en el restablecimiento de las cosas al estado prístino que guardaban antes de que fuera vulnerado o conculcado el derecho. En este caso, podemos hablar de actuaciones de la autoridad que no se ajustan a la norma fundamental y por tanto deben ser reparadas.

Bajo este esquema, se logra el restablecimiento del orden constitucional perturbado por la promulgación de una ley inconstitucional mediante su anulación o privación de efectos, ya sea con eficacia general "*erga omnes*", ya sea con eficacia limitada a las partes en conflicto (efectos *inter partes*).

El control reparador se puede extender no sólo a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, sino también a la justa composición de agravios de naturaleza constitucional, cuyo origen no tienen que derivarse necesariamente de la inconstitucionalidad de una ley, sino de la inconstitucionalidad de otros actos, como ocurre en materia de agravios a los derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución, o cuando los órganos constitucionales del Estado actúan fuera de sus funciones o se exceden en la mismas.

### **1.3.5. Efectos relativos y efectos *erga omnes*.**

Por cuanto a los alcances y efectos del control constitucional, debemos diferenciar entre:

- a) Efectos relativos y,
- b) Efectos *erga omnes*.

Tendrán efectos relativos las sentencias que tiendan a proteger a las partes, mientras que los efectos generales o *erga omnes* se proyectan de manera general a través de declaratorias de inconstitucionalidad, diferenciando aquellos efectos que persigan la inaplicación de la norma, con aquellos que alcancen la inconstitucionalidad de ésta.

### **1.3.6. Órganos que ejercen el control de la constitucionalidad.**

Los órganos a quienes se les encomienda el ejercicio del control de la constitucionalidad son los siguientes:

- a) Órganos políticos;
- b) Órganos neutros;
- c) Órganos jurisdiccionales, y;
- d) Órganos mixtos.

Se puede hablar de un órgano de control político cuando se trata de un órgano distinto de los poderes originalmente definidos por Charles Louis de Secondat, el cual tiene como función principal conservar la pureza de la constitución frente a los actos de las autoridades y aquellas leyes que puedan vulnerar la norma superior. El órgano neutro de control político fue concebido por Benjamín Constant; éste realiza sus funciones de control a través de un órgano constituido. En este caso, la actividad que desarrolla es de naturaleza mediadora, reguladora o tutelar. Nos referimos a un órgano jurisdiccional cuando son los jueces a quienes se les confía el control de la constitucionalidad.

Existen dos argumentos que de manera decidida refuerzan la idoneidad de este tipo de control orgánico, a saber:

- a) Se le encomienda la función del control de la constitucionalidad a un órgano que tiene encomendada la función judicial entre las que se encuentran la resolución de los conflictos entre los particulares y adicionalmente la interpretación de las normas.

- b)** La imparcialidad y el conocimiento de los ordenamientos jurídicos aplicables.

Ahora bien, el control de la constitucionalidad de este órgano se puede subdividir en función del tipo de órgano y de su competencia.

Tenemos entonces:

- a)** Competencia encomendada a un Tribunal ordinario.
- b)** Competencia encomendada a un Tribunal especial.

Será ordinaria cuando el Tribunal competente forme parte del Poder Judicial (sea al nivel Federal o Local) que en este caso tendrían la encomienda del control constitucional de las leyes (también conocido como el “Control Difuso”) mientras que en el caso de un órgano especial estaríamos hablando de un Tribunal que no necesariamente forme parte del Poder Judicial, ya que, en este caso, se crea un tribunal *Ad hoc* para ejercer una función específica de control.

A este tipo de órganos se les conoce como Tribunales Constitucionales, quienes aplican un “control concentrado” de la constitucionalidad.<sup>91</sup>

No obstante que en la actualidad los Tribunales Constitucionales han sido adoptados como figuras medulares en diversos Estados a fin de contar con mecanismos eficientes para la defensa de la constitucionalidad, debe decirse que esta implementación ha sido pusilánime en muchos casos, mientras que en otros más se ha trastocado en función de la tradición jurídica de un determinado país.

---

<sup>91</sup> En este apartado conviene hacer una diferenciación: Será control concentrado aquél en el que solamente exista un órgano que ejerce el control del orden constitucional, mientras que el sistema de control difuso se caracterizará por la dispersión; es decir, la posibilidad de que un órgano jurisdiccional local ejerza competencias del orden constitucional, prejuzgando sobre la inconstitucionalidad de una norma de manera diferente a la que pudiera concebirse por un órgano jurisdiccional del orden federal.

En los Estados en los que se ha optado por un sistema de salvaguarda de las disposiciones constitucionales por parte de un Tribunal *ad hoc* <sup>92</sup> se aprecian diferentes utilidades en lo que respecta al papel de dicho Órgano de Control Constitucional, a saber:

- a) Un Tribunal que formalmente dirime controversias que se suscitan al nivel constitucional; es decir, un órgano creado específicamente para este efecto, situado fuera del poder judicial.
- b) Un tribunal situado en el nivel más alto dentro del organigrama del poder judicial que materialmente dirime controversias que se suscitan al nivel constitucional, aunque no necesariamente se encargue de manera exclusiva a esta función jurisdiccional.

En todo caso, la materia es el punto desde el cual se puede calificar la función de un órgano que se encarga de salvaguardar e interpretar los preceptos contenidos en la norma fundante y en este sentido nos adherimos a la definición esbozada por el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, quien sostiene que debe entenderse por Tribunal Constitucional:

---

<sup>92</sup> En el caso de los Estados Unidos de América existe un sistema difuso de control de la constitucionalidad, pero la Corte Suprema de Justicia actúa en ese país como un verdadero órgano de control constitucional desde el punto de vista material, ya que los precedentes jurisprudenciales tienen fuerza vinculante que supera los efectos de relatividad. La doctrina del “*Stare Decisis*” y el “*Writ of Certiorary*” fortalecen esta postura, por lo cual se deduce que el Órgano Supremo del Poder Judicial de los Estados Unidos de América tiene funciones de control de constitucionalidad desde el punto de vista material. En este país se fueron consolidando los órganos de control constitucional y esta inercia se hizo patente con la célebre resolución de 1803 dictada por el Juez John Marshall en el caso *Marbury* en contra de *Madison*. Esta sentencia cobra especial relevancia histórica, ya que con ella se inaugura el modelo de la revisión judicial (*judicial review*) o el sistema de jurisdicción constitucional americano, también llamado control difuso, ya que dicho control no se concentra en un solo órgano constitucional. Bajo este modelo, cualquier juez puede desatender las disposiciones que contravengan lo dispuesto por la norma fundamental. Es común que la revisión judicial únicamente implique vinculación y obligatoriedad para las partes confrontadas, pero existen casos en los que la determinación de la Autoridad Judicial contribuye a la formación de un precedente que generalmente se aplica por los Tribunales que se encuentren en un caso de características similares.

“...  
(...) a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales situados dentro o fuera del poder judicial, independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consista en la resolución de los litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional.  
...”<sup>93</sup>

Por último, se entenderá que estamos ante un órgano mixto cuando la defensa de la constitución se garantice por medio de órganos que compartan aspectos políticos y judiciales o cuando concurren órganos de competencia política y judicial.

De esta manera, en algunas ocasiones actuará el órgano político, (cuando se trate de una defensa de la constitucionalidad en la que los actos de la autoridad sean eminentemente políticos) mientras que en otros más lo hará el órgano judicial (cuando los actos perpetrados sean de naturaleza judicial).

De las consideraciones y divisiones doctrinarias que en este capítulo se han esbozado, descuella la posibilidad de separar el control de la constitucionalidad, dependiendo de las materias o disposiciones que se pueden examinar. Así tenemos:

- a. Un sistema de protección total de la constitucionalidad, y
- b. Un sistema de control parcial de la constitucionalidad.

---

<sup>93</sup> Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., pp. 139.

En el primer rubro se examinarían todos los actos que signifiquen una violación a cualquier precepto constitucional, mientras que bajo un sistema de control parcial de la constitucionalidad se abordarán algunos aspectos, apartados o ámbitos de la Constitución.<sup>94</sup>

Para esquematizar comparativamente el control de la constitucionalidad seleccionamos tres países, con el propósito de que esto sirva para ilustrar lo señalado en líneas anteriores, a saber:

---

<sup>94</sup> Por ejemplo, aquellas violaciones que se pudieran verificar sobre el capitulado de los derechos fundamentales, o por cuanto hace a la distribución competencial desde la perspectiva orgánica.

### 1.3.7. Comparativo de control de la constitucionalidad.<sup>95</sup>

Sirva el siguiente recuadro para ilustrar comparativamente el control de la constitucionalidad en México, España y los Estados Unidos de América.

País.	Tipo de modelo y control constitucional empleado.	Tribunal Supremo.	Tribunal Constitucional.
<b>México.</b>	Posee un híbrido de los modelos concentrado y difuso.	Se cuenta con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del Poder Judicial Federal, aunque no es el único ente dentro de ese poder que puede ejercer el control constitucional, pero sí es el órgano que posee la decisión definitiva.	Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación perteneciente al Poder Judicial Federal la que realiza funciones de control constitucional teniendo la última decisión en esta materia.
<b>España.</b>	Modelo de control concentrado a virtud de la influencia que detenta del modelo de control constitucional austriaco.	Se detenta un Tribunal Supremo, pero no realiza control constitucional alguno, dado que esa labor se encuentra reservada a un Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial Español.	Detenta un Tribunal de esa índole, el cual es ajeno al Poder Judicial Español y se encarga de conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad, realizando funciones materialmente jurisdiccionales.
<b>Estados Unidos.</b>	Modelo del control difuso aplicando el modelo americano.	Se detenta un Tribunal Supremo a nivel Federal que es la Corte Suprema, pero también los restantes juzgadores pueden desaplicar las normas cuando consideran que contravienen a la Constitución.	Es la Corte Suprema de Justicia perteneciente al Poder Judicial Federal un Tribunal de esa índole, con la salvedad del control difuso como modelo de control constitucional vía judicial.

<sup>95</sup> Recuadro extraído del artículo “Una reflexión analítico-propositiva sobre los medios de control constitucional vía judicial: Referencia a los casos de España, Estados Unidos y México” de la autoría de José Faustino Arango Escámez, quien es Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Veracruz. Este artículo es consultable en la página de Internet <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/4%20Jos%C3%A9%20Faustino%20Arango%20Escam%C3%A9z%20Pag%2069-102.pdf> , página de internet consultada el 21 de mayo de 2015.

## 2. Principales antecedentes del control de la constitucionalidad en México.

El doctor Manuel González Oropeza señala con gran precisión que “el control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos fundamentales no es producto de la cultura jurídica mexicana, sino de un lento proceso de cristalización que tiene sus orígenes en Inglaterra, en el siglo XVII.”<sup>96</sup>

En la mayoría de los países de América Latina existe el método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, consecuencia del principio de supremacía constitucional y de su garantía objetiva, conforme a la cual todos los jueces están obligados a inaplicar las leyes que estimen inconstitucionales y que rigen la solución del caso concreto que deben decidir con efectos *inter partes*, aunque se ha establecido -paralelamente- el método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, atribuyéndose en general un poder anulatorio (en el caso de algunos Estados, con efectos *erga omnes*) por inconstitucionalidad, a las Cortes Supremas.

Como ya se señaló en otro apartado, podemos decir que el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes se concibe como un control "*a posteriori*" que se ejerce respecto de las leyes vigentes, siendo excepcional la previsión de un sistema exclusivamente preventivo, respecto de las leyes no promulgadas.

En el caso de México existe un órgano con funciones de control constitucional desde el punto de vista material pero este órgano forma parte del Poder Judicial de la Federación. Tal como ha sucedido en otras latitudes, la función de control constitucional se ha ido perfeccionando paulatinamente hasta entenderse en la actualidad como un verdadero y genuino tribunal constitucional.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> González Oropeza, Manuel, “*Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*” *ibídem*, p. 9.

<sup>97</sup> Este término fue empleado por el otrora ministro Mariano Azuela Güitrón, en su trabajo presentado en ocasión del IX Encuentro de Presidentes y Magistrados de los Tribunales

## 2.1. Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá y el juicio de amparo.

Sin duda, uno de los precursores del control constitucional en México fue el insigne jurista yucateco, Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá,<sup>98</sup> a quien también se le ha bautizado como el padre del amparo en México.<sup>99</sup>

García Rejón y Alcalá fue uno de los principales artífices del juicio de amparo en México, pero adicionalmente fue un pensador preclaro, convencido del federalismo y a la par un firme impulsor del movimiento hacia una reforma liberal en nuestro país.

En esencia, este preclaro jurista fue el responsable de incluir en la constitución yucateca de 1841 un mecanismo de control de la regularidad constitucional por virtud del cual las personas se pudieran defender de los actos de autoridad cuando éstos fueran violatorios de sus derechos fundamentales.

Señala José Luis Soberanes Fernández,<sup>100</sup> ex director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México que el

---

Constitucionales y de las Salas Constitucionales de América Latina, celebrado en Florianópolis. (Del 2 al 6 de junio de 2002), pero esa no fue la primera vez que se acuñó este término, ya que esta referencia aparece en diversas publicaciones académicas de autores como Jorge Carpizo Mac Gregor y Miguel Carbonell (como muestra baste consultar la publicación del Periódico Reforma del 9 de noviembre de 2003 "Contrapunto/SCJN"). Incluso en el Boletín electrónico del Instituto Tecnológico Autónomo de México, correspondiente a los meses de abril a junio de 2004, No. 3 Año 1, denominado "Acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una Aproximación Sistemática", elaborado por Raúl Manuel Mejía Garza, (consultable en <http://www.idpc.es/archivo/1212656332n5RMMG.pdf>) se hace referencia al uso de ese vocablo por parte de columnistas y periodistas como Carmen Aristegui en "Opaca, secreta y medieval" (Reforma, 14 de noviembre de 2003), Miguel Ángel Granados Chapa, "La prudente Corte" (Reforma 5 de noviembre de 2003) y Jesús Silva-Herzog "La legalidad y el caudillismo" (Reforma, 10 de noviembre de 2003), pero debe advertirse que estas menciones relativas al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional aparecen en publicaciones de más de veinte años, como es el caso de la publicación en el Periódico Reforma, correspondiente al 31 de marzo de 1996, denominado "La nueva Suprema Corte".

<sup>98</sup> Señala Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, ex gobernadora del Estado de Yucatán que este connotado jurista es originario de Campeche. Véase Manuel González Oropeza y Víctor Manuel Colli Borges, *"Rostros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá,"* Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1º Ed., México 2009, p. XVIII.

<sup>99</sup> Incluso en las escaleras de entrada al edificio sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aparece la estatua de este destacado jurista.

proyecto de Rejón puede catalogarse como un “documento constitucional de avanzada para nuestro país en esa época”, puesto que en él se contemplaban figuras y fórmulas vanguardistas como la elección directa de gobernador,<sup>101</sup> la supresión de fueros y la libertad religiosa.

También propuso García Rejón que el Poder Ejecutivo estuviese integrado por tres personas, de los cuales cada uno sería gobernador dos años, por lo tanto, el triunvirato duraría seis años, mientras quienes no ejercieran en ese momento serían Cónsules.<sup>102</sup> Otra de las figuras propuestas fue la creación de un poder Legislativo estatal compuesto por dos Cámaras.

Ahora bien, a efecto de comprender de mejor manera la propuesta del jurista yucateco sobre el control de la constitucionalidad, es menester acudir al proemio o exposición de motivos con que se acompañó el proyecto, el cual se transcribe seguidamente:

“...

**(...) Por eso os propone se revista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el código fundamental,** prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquiera manera lo contraríen. Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador

---

<sup>100</sup> José Luis Soberanes Fernández, “Constitución Yucateca de 1841 y Juicio de Amparo” cuyo texto es consultable en la página <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/40.pdf>, consultado el 7 de enero de 2017.

<sup>101</sup> Lo que a nivel federal se lograría hasta el siguiente siglo.

<sup>102</sup> N. del A. Las decisiones transcendentales debían ser tomadas de manera colectiva por los tres mientras que las que no fueran tan importantes las tomaría quien gobernara en ese momento

monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado, sin que haya autoridad que modere sus abusos.

(...) Sus sentencias pues, como dice muy bien Toqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley solo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos, la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material.

Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redobla al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá de consiguiente seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos. **En fin, multiplicándose por el medio referido los fallos contra las leyes constitucionales, se harán éstas ineficaces, teniendo las Cámaras por lo mismo que derogarlas, y sacándose de consiguiente la ventaja de conservar el Código fundamental intacto, por un antemural el más fuerte que se ha levantado contra la tiranía de las asambleas legislativas.**<sup>103</sup>

...”

(Énfasis añadido).

---

<sup>103</sup> Soberanes Fernández, José Luis, “Constitución Yucateca de 1841 y Juicio de Amparo”, ibídem.

De la lectura de los párrafos que anteceden podemos concluir que la idea del control difuso, así como la influencia norteamericana de la *judicial review* en Rejón era más que clara; esta influencia en buena medida proviene de la obra “La democracia en América” de Alexis Henri Charles de Clérel, vizconde de Tocqueville.

La denominación “amparo” no aparece en el proyecto, pero es inconcuso que no hace sino recoger la tradición del “amparo colonial”, que como dice Felipe Tena Ramírez, resultaba “castizo y evocador”.<sup>104</sup>

Siguiendo este orden de ideas, precisamente en la Constitución Política de Estado de Yucatán del 16 de mayo de 1841,<sup>105</sup> se incorporó un apartado denominado “De los yucatecos”, sección “De los ciudadanos” donde se expusieron las “Garantías individuales”, siendo éste el primer documento constitucional en México que contuvo un catálogo de derechos de los individuos.

De igual manera, el artículo 7° de la Constitución yucateca de 1841 enumera los derechos de los habitantes del estado (fueran éstos nacionales o extranjeros), y el subsecuente numeral del texto fundamental en cita, es decir, el artículo 8° señalaba que:

“... ”

(...) Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos, garantizados por el artículo anterior, a los que les pida su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

...”

---

<sup>104</sup> Felipe tena Ramírez, “Derecho constitucional mexicano”, 25 ed. México, Porrúa, 1991, p. 498.

<sup>105</sup> “Constitución Política del Estado de Yucatán” sancionado en 31 de marzo de 1841”, Mérida, imprenta de José Dolores Espinosa, 1841, p. 7.

Por su parte, el artículo 62 de la Ley en cita <sup>106</sup> establecía en el apartado relativo a la Corte Suprema de Justicia de Yucatán, que:

“...

Corresponde a este Tribunal reunido:

1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución, o contra de las providencias de Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental en los términos expresados: limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.

(...)

...”

Es decir, para el jurista multicitado, el Poder Judicial debía radicarse en una Corte Suprema de Justicia y en los juzgados inferiores de hecho y de derecho que se establezcan por las leyes; esta Corte se componía de 3 ministros y un Fiscal.

Cualquier vacante se llenaba proponiendo la Cámara de Diputados tres individuos, eligiendo el Senado uno para ocupar la plaza de Fiscal, por lo que el que ocupaba esta plaza pasaba a ser ministro. Al referirse a él en la exposición de motivos se señaló: <sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Narváez Hernández, José Ramón, *“Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del Juicio de Amparo en la Península Yucateca”*, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1° Ed, México, 2007, p. 50.

<sup>107</sup> Siguiendo la idea de José Enrique Capetillo Trejo, consultable en la dirección <http://web.archive.org/web/20120301080940/http://www.bibliojuridica.org/libros/1/8/35.pdf>, páginas 479 y 480. Esta página fue consultada el 12 de enero de 2017.

“... ”

(...) el más apacible de los tres, en que se ha dividido el poder público para su ejercicio; y que, apoyado en la fuerza moral, que debe darle la justicia de sus fallos, necesita poco de lo material para obtener la consideración que se merece. La tiranía procurará mantenerlo en la abyección y nulidad a que le hemos visto reducido en el régimen colonial; pero es de primera importancia, y se le abastece de grandes facultades en los gobiernos libres, en que se tiene cuidado de sustituir para obtener la obediencia legal del ciudadano, la idea del derecho a la fuerza material.

...”

## 2.2. El “Amparo Vega”.

Existe también un antecedente importante referido al control constitucional, conocido como el “Amparo Vega”, en atención a que el Juez de primera instancia de Culiacán, Sinaloa, se llamaba Miguel Vega.

El 18 de diciembre de 1868 este Juez emitió su fallo determinando que José Bañuelos, quien era un cargador acusado de apuñalar a Benito Prado había actuado en legítima defensa y en riña, imponiéndole dos meses y medio de prisión.

El Tribunal de Superior revocó esta decisión y sancionó administrativamente al Juez,<sup>108</sup> por su supuesta ignorancia o descuido al controvertir una disposición expresa de Ley.

Contra esta determinación, Miguel Vega interpuso demanda de amparo, doliéndose de la imposición de una doble sanción en su contra, ya que no podía actuar como Juez y tampoco podía ejercer su profesión.

Al conocer de la demanda de amparo, el Juez de Distrito de Sinaloa invocó lo dispuesto por el numeral 8º de la Ley de Amparo en vigor (que imposibilitaba acudir al amparo cuando se trataba de un acto de carácter judicial) y por ende determinó desechar la demanda. La cuestión a dilucidar era si el acto reclamado tenía una doble naturaleza, toda vez que, si bien es cierto que la resolución era dictada por una autoridad judicial, al castigar con la privación del ejercicio al Juez Vega (como juzgador y como profesionista) también compartía la resolución (desde el punto de vista material) la naturaleza administrativa.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> La sanción consistió en un año de suspensión del empleo y por ende también se limitó el ejercicio de su profesión como abogado.

<sup>109</sup> En atención a que la resolución en realidad se centraba en la imposición de una sanción al juzgador de la causa, y no respecto a la responsabilidad penal del señor Bañuelos.

No conforme con esta decisión, el quejoso interpuso recurso de apelación (hoy el equivalente al recurso de revisión) en contra el auto que desechaba la demanda, ante lo cual la Suprema Corte de Justicia determinó dejar insubsistente el acuerdo de desechamiento, ordenando al juez de amparo que resolviera el juicio.

Esta decisión provocó una gran discusión política del orden constitucional, al grado de debatir si la Suprema Corte de Justicia tenía facultades para decretar la inconstitucionalidad de las leyes y el Congreso de la Unión acusó a los 7 magistrados de la Suprema Corte (que habían aprobado el proveído de admitir la demanda de amparo) por infracción a la Ley Orgánica del Juicio de Amparo, lo cual evidentemente enfrentó a dos poderes, toda vez que la Suprema Corte se pronunció de manera indirecta sobre la inconstitucionalidad del artículo 8º de Ley Orgánica de Amparo de 1869, en la cual se prohibía expresamente el medio de control constitucional referido contra actos judiciales.

Al respecto Lucio Cabrera Acevedo señala que “Aunque ya había antecedentes prácticos, su caso logró consolidar plenamente el juicio de amparo contra leyes.”

110

No debe soslayarse el hecho de que esta confrontación impulsó el debate sobre el alcance de este medio de defensa constitucional, ya que se cuestionó si el juicio de amparo era un proceso independiente o un mero recurso, parecido a la casación; de igual forma también permitió cuestionar la procedencia por cuanto a su amplitud se refiere, ya que este mecanismo de defensa estaba dirigido originalmente contra los actos de los poderes ejecutivo y legislativo que pudieran vulnerar la Norma Suprema.

Señala atinadamente Alfonso Jaime Martínez Lazcano<sup>111</sup> que resulta significativo entender que “hasta ese momento la Suprema Corte de Justicia nada había

---

<sup>110</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *“El Amparo del Juez de Letras de Culiacán, Miguel Vega”*, La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1988.

resuelto sobre la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo, ni expresa ni tácitamente; sólo había concluido la admisión del amparo que determinaría sobre la sanción administrativa impuesta por el Tribunal Superior de Justicia a un juez con motivo de la aplicación de la ley penal”. En realidad, lo que se tenía que analizar era si el artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo del 20 de enero de 1869, la cual prohibía este medio de defensa contra resoluciones judiciales, contravenía lo dispuesto por el artículo 101, fracción I de la Constitución de 1857 que en lo conducente establecía lo siguiente:

“...

**Artículo 101.-** Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

...”<sup>112</sup>

El primer proyecto de sentencia no amparaba al juez Vega, pero éste fue desechado por la Corte; fue el Procurador General quien introdujo otra ponencia en la que le otorgaba el amparo al quejoso.

Nos permitimos transcribir los fragmentos que nos parecen más significativos del proyecto que fue finalmente aprobado:

“...

(...)

---

<sup>111</sup> Presidente del Colegio de Abogados Procesalistas de Chiapas, DR Cipriano Gómez Lara AC., <http://www.primerainstancia.com.mx/articulos/amparo-vega/> página de Internet consultada el 16 de enero de 2017.

<sup>112</sup> La redacción de este artículo fue obtenida de la página de internet <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf>, consultada el 14 de enero de 2017.

Considerando, en cuanto a la naturaleza del negocio:1°. Que los tribunales de la Federación son los únicos competentes para decretar si en tal caso dado debe o no abrirse el juicio de amparo. 2°. Que en el presente ya la Suprema Corte Justicia, en ejercicio de sus facultades, mandó que se abriera el juicio. 3°. Que, decretada la apertura del juicio, oponerse a ella es tanto como resistir a la justicia, y discutirlo es tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación el ejercicio de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso se debe tolerar.”

“Considerando, en cuanto a la queja que ha servido de materia a este juicio: 1°. Que con arreglo al Art. 7, del decreto de las cortes españolas, <sup>113</sup> vigente en el Estado de Sinaloa, en caso de que un juez inferior falle contra ley expresa, el Tribunal Supremo tiene facultad para suspenderlo del empleo y sueldo por un año. 2°. Que según el Art. 8° del propio decreto, esta suspensión debe ser impuesta en la misma sentencia en que se revoca la del inferior. 3°. Que supuestas estas prevenciones, la suspensión de empleo y sueldo por un año, en caso de fallo contra ley expresa, es un acto legal contra el que no cabe el recurso de amparo; así lo declararía la Corte si el Tribunal de Sinaloa se hubiese sujetado a la prescripción, porque la ley habla de suspensión de empleo y sueldo, y el Tribunal ha suspendido al C. Vega en el ejercicio de su profesión de abogado. 5°. Que al salirse de la prescripción legal ha violado clara y terminantemente la garantía consignada en el Art. 4° de la Constitución Federal, según el cual a nadie se puede impedir el ejercicio de su

---

<sup>113</sup> Se está refiriendo a la Constitución de Cádiz de 1812, vigente en aquella época.

profesión sin ser juzgado y sentenciado en la forma regular, cuando ataca los derechos de tercero, o gubernativamente conforme a la ley, cuando ofende los de la sociedad.”

“Por tales fundamentos, la Suprema Corte de Justicia, definitivamente juzgando, falla:

**Primero:** Se revoca la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito de Sinaloa en diez y siete de junio próximo pasado, por la que se declaró que no ha lugar al amparo que el C. Lic. Miguel Vega pide.

**Segundo:** La Justicia de la Unión ampara y protege al C. Miguel Vega contra la providencia en que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa lo suspendió por un año en el ejercicio de su profesión de abogado, por haber violado en su persona la garantía consignada en el Art. 4° de la Constitución.

(...)

Así lo decretaron por mayoría de votos los ciudadanos presidente y magistrados que formaron el Tribunal Pleno de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, y firmaron Pedro Ogazón, Vicente Riva Palacio, P. Ordaz, Ignacio Ramírez, Joaquín Cardoso, José M. Castillo Velasco, M. Auza, S. Guzmán, Luís Velázquez, M. Zavala, José García Ramírez, L. Guzmán, Luís M. Aguilar, secretario.

...”

Del fragmento transcrito se colige que en realidad la Corte en ningún momento se pronunció sobre la inconstitucionalidad del numeral 8° de la Ley Orgánica de Amparo.

En diversos apartados que justificaron el fallo y que fueron invocados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se expresa en buena medida el alcance de lo que sería la facultad de nuestro Máximo Tribunal de Justicia Constitucional de controlar cualquier acto, con independencia del poder que lo emita, cuando éste atente contra la norma fundamental.

Reproducimos parte de las razones expresadas en los párrafos siguientes:

“... ”

(...)

**La Suprema Corte de Justicia tiene, por el Art. 101 de la Constitución, la facultad y el deber de resolver toda controversia que se suscite por leyes o por actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.** Un ciudadano ha pedido amparo por violación de esas garantías. La Corte no puede, sin faltar a su deber, dejar de oír a ese ciudadano, que ejerce un derecho garantizado por la Constitución.”

**El art. 8° de la Ley de Amparo, es notoriamente contrario al 101 de la Constitución. Este manda que sea oída en juicio toda queja por violación de garantías individuales que cometa cualquier autoridad. Aquél excluye los negocios judiciales. Ahora bien, para nadie puede ser dudoso que cuando una ley cualquiera pugna con la Constitución, los tribunales deben sujetarse a ésta y desechar aquélla.**

(...)

Hay otra razón muy poderosa y decisiva. El art. 101 de la Constitución tiene por objeto evidente favorecer y asegurar las garantías individuales. Luego el art. 8° de la Ley de Amparo que contraría al 101 de la Constitución, ataca esas mismas garantías. Luego el artículo 8° de la ley cae bajo la prevención del artículo constitucional. Luego el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad y el deber de conocer amparos contra el referido artículo 8°.

(...)

La Corte tiene la facultad constitucional —y a nadie le es lícito negar que la tiene— de declarar en un caso dado que no se aplique una ley del Congreso, porque es contraria a la Constitución. Entonces sería un contrasentido, una monstruosidad manifiesta, que el Congreso juzgase a la Corte por esas declaraciones. La facultad de la Corte sería un lazo que la Constitución le tendería para obligarla a hacer una declaración que después sería calificada de delito.” “Ahora, si la Corte está llamada a calificar un acto del Congreso. ¿Cómo puede concebirse que el Congreso esté llamado a juzgar a la Corte por esa misma calificación?

Es preciso convenir en que tal juicio sería un contrasentido, y de seguro no es esto lo que ha querido la Constitución. **La realidad de las cosas, el verdadero precepto constitucional, es: que no se aplique una ley porque es contraria a la Constitución, o porque viola las garantías individuales. Contra esta declaración no**

**hay en el orden constitucional, ni es posible que haya, recurso alguno; y mucho menos ante la misma asamblea que expidió la ley. (...)**

...”

(Énfasis añadido).

### **2.3. La protección de los Derechos Políticos y el “Amparo Morelos”.**

Otro antecedente de singular importancia es que se suscitó entre 1871 y 1874, en el que se interpusieron diversos juicios de amparo ante la Suprema Corte, los cuales estaban vinculados indirectamente con la protección de los derechos políticos.

La Suprema Corte no pudo fijar un criterio consistente y homogéneo, ya que en algunos casos otorgó la protección de la Justicia de la Unión mientras que en otros la rechazó, hasta que se analizó el famoso amparo “Morelos”.<sup>114</sup>

En el análisis del caso “Morelos”, la Suprema Corte, -apoyándose en el criterio formulado por el ministro presidente José María Iglesias-, consideró que, aunque la legitimidad y la competencia son conceptos distintos, están administrados entre sí; en esas condiciones, una autoridad tiene que ser primeramente legal para

---

<sup>114</sup> Remitimos al lector a la obra de Investigación de la autoría de Gilas Karolina Monika, Cano Estévez, Mónica Itzel y Salmorán Villar, María de Guadalupe, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral de título “*Control de constitucionalidad en materia electoral*”, noviembre de 2011, consultable en la página [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion\\_control\\_constitucional.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_control_constitucional.pdf) en donde se señala que en 1874 cinco hacendados del estado de Morelos promovieron un amparo en contra de la aplicación de una ley de impuestos introducida por el Gobernador del Estado. Los quejosos, analizando el artículo 16 de Constitución de 1857 sostenían que “*el gobernador Leyva era una autoridad ilegítima toda vez que la reforma a la Constitución local que prohibía la reelección de gobernador, se realizó de manera ilegal, por lo que al ser autoridad ilegítima, resultaba incompetente para sancionar la ley de presupuestos que se pretendía aplicar a los quejosos en el juicio de amparo*” La sentencia dictada por el Juez de Distrito que otorgaba el amparo a los quejosos, considerando que la reforma mediante la cual se implementó la reelección era inconstitucional, fue revisada por la Suprema Corte, quien confirmó la sentencia del Juez de Amparo.

poder ser competente y en esa tesitura, la legalidad fue considerado un requisito *sine qua non* para que la autoridad ostentara competencia.<sup>115</sup>

La adopción de la tesis de incompetencia de origen por la Suprema Corte fue fuertemente criticada. Las objeciones más importantes fueron las relacionadas con la posible inestabilidad institucional que pudiera crear el hecho de que la Corte calificara la legitimidad de las autoridades y la relativa a los efectos restringidos al caso concreto que tienen los juicios de amparo.<sup>116</sup>

En adición a lo anterior no debe soslayarse que la tesis en comento causó un conflicto entre el Poder Judicial y Ejecutivo, cuyo resultado fue la reforma constitucional que reinstaló al Senado y le otorgó las funciones del control político, para excluir la injerencia de la Corte en estas cuestiones

Algunos años después, Ignacio Luis Vallarta fue nombrado Presidente de la Suprema Corte y dado que él era uno de los principales detractores de la tesis de incompetencia de origen, determinó modificar el criterio que se venía sosteniendo, ya que en los juicios de amparo promovidos por León Guzmán y Salvador Dondé, la Suprema Corte sostuvo que no puede arrogarse facultades que no le están asignadas expresamente en la Constitución, máxime cuando esto implica debilitar la soberanía de las Entidades Federativas.

---

<sup>115</sup> En el mismo criterio Iglesias sostuvo que ese control de constitucionalidad por parte de la Corte no atendía en contra de la soberanía de los estados y que los Colegios Electorales no podían ser superiores a la Suprema Corte, incluyendo al Poder Legislativo de la Unión, cuando desempeña esa función, ya que todos estaban sujetos y tenían la obligación de cumplir con lo establecido en la Constitución Federal.

<sup>116</sup> Por ejemplo, si la Corte declaraba que una autoridad no estaba legitimada, esta determinación tenía el alcance teórico de afectar los actos pasados y futuros de esta autoridad.

#### **2.4. La Suprema Corte como Tribunal Constitucional.**

En realidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fungió como un Tribunal de casación hasta que entraron en vigor las reformas de 1988.

Fue entonces cuando la Suprema Corte se concentró en el análisis y examen de las cuestiones netamente constitucionales, delegándole a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para resolver problemas de control indirecto de la constitucionalidad.

Aduce el ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón que la metamorfosis experimentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación le permitió convertirse en un genuino tribunal constitucional y esta modificación se debió, fundamentalmente, a las reformas legales de 1994, 1996 y 1999, las cuales no hubieran sido posibles sin la pluralidad política existente en aquellos años. De manera muy escueta debemos advertir que con las reformas en comento se logró la independencia de los órganos que vigilaban los procesos electorales y se modificó el mecanismo de elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, lo cual evidentemente logró destrabar inercias y servilismos en nada beneficiaban a la legitimidad y autonomía de nuestro Máximo Tribunal de Justicia Constitucional.

En las reformas al Texto Fundamental de 1994 se incluyó la acción de inconstitucionalidad y al mismo tiempo se redujo en número de ministros de veintiuno a once, lo cual hubiese sido imposible concebirse cuando la Suprema Corte conocía de aspectos relacionados con la legalidad.

Adicionalmente se suprimió la inamovilidad de los ministros, lo cual de alguna manera permitió y sigue permitiendo mayor salud en la posibilidad de estructurar debidamente la carrera judicial.

En la reforma constitucional de 1994 se creó el Consejo de la Judicatura Federal pero cinco años después se introdujeron las correspondientes reformas que tenían como principal objeto delimitar las funciones de este órgano, dotándolo de atribuciones de administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, hecha excepción de la actuación de la Suprema Corte de Justicia, esto para evitar que se fracturara la cohesión del Poder Judicial Federal y que a la larga se convirtiera en un poder bicéfalo.

Otro aspecto de singular importancia derivado de las reformas de 1994 fue la expedición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional permitió mayores supuestos para hacer valer las controversias constitucionales y de igual manera, a través de una nueva figura, -la Acción de Inconstitucionalidad-, se estableció la posibilidad jurídica de impugnar aquellas normas de carácter general que contravinieran el texto constitucional, con lo cual se inaugura en México la figura que conceptualmente se le conoce como la impugnación abstracta de leyes.

Las reformas legales de 1996 incluyeron la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera dictaminar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, siempre y cuando éstas se promovieran a través de los legítimos representantes de los partidos políticos existentes. También relacionado con el aspecto electoral se incluyó en el organigrama del Poder Judicial Federal al

Tribunal Federal Electoral y fue este órgano especializado a quien se le encomendó el conocimiento del juicio de revisión en materia electoral.

A través de las reformas legales de 1999 se amplió la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para estar en aptitud de expedir Acuerdos Generales por virtud de los cuales se pudieran remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito asuntos en los que ya existiese jurisprudencia o que no revistieran algún interés o trascendencia que implicara la intervención del Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación.

De igual manera se limitó el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de amparos directos, los cuales serían de su competencia cuando en ellos se decidiera sobre la inconstitucionalidad de una ley o cuando de su análisis se desprendiera la interpretación directa de un precepto constitucional, en una especie de facultad de atracción que de manera discrecional hace valer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>117</sup>

En la actualidad se puede considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un genuino Tribunal Constitucional, toda vez que tiene atribuciones, facultades y características que lo hacen desde el punto de vista de las materias de su conocimiento en un órgano que verifica los aspectos relacionados con la interpretación de la Constitución.

Señalaba con gran acierto el Ministro José Ramón Cossío Díaz,<sup>118</sup> que el sistema de justicia constitucional mexicano es concentrado, en cuanto que sólo son competentes para ejercitar el control de regularidad constitucional los órganos del Poder Judicial de la Federación, y difuso, debido a que tal control se ejercita por los distintos órganos jurisdiccionales que componen ese Poder, aunque esta

---

<sup>117</sup> Esta facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es similar al “*Writ of certiorari*” utilizado en los Estados Unidos de América.

<sup>118</sup> <http://www.kas.de/wf/doc/5594-1442-4-30.pdf>, página de Internet consultada el 22 de mayo de 2015.

posición cambió a partir de las reformas a la Constitución de junio de 2011, ya que mediante ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 912/2010, en acatamiento (o cumplimiento) del fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al caso "Radilla", el 14 de julio de 2011, se determinó que si bien es cierto que los jueces que no forman parte del Poder Judicial de la Federación no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar (inaplicar) cualquier norma inferior a la Carta Magna y a los tratados en Derechos Humanos.

Con esta interpretación <sup>119</sup> se estableció que el método de control de convencionalidad *ex officio* (control difuso) debe ser implementado por los Tribunales administrativos federales y, en lo local, por los tribunales judiciales, administrativos y electorales.

Lo anterior se confirma con la lectura de la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el sentido de que los mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, <sup>120</sup> dan lugar a concluir, atento al principio de supremacía constitucional, que los jueces del Estado Mexicano deben privilegiar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados

---

<sup>119</sup> Tesis de jurisprudencia por reiteración correspondiente a la Décima Época, con número de registro 2003838, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, junio de 2013, Tomo 2, Materia Administrativa, Común, Tesis: I.6o.A.5 A (10a.), Página: 1253, de rubro "**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO (CONTROL DIFUSO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUEDE EJERCERLO, NO SÓLO RESPECTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN SU ACTUACIÓN, SINO DE TODAS LAS NORMAS GENERALES QUE LE CORRESPONDA APLICAR PARA RESOLVER LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA**". Las sentencias que recayeron al expediente varios 912/2010 y a la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, así como las tesis de jurisprudencia P./J. 73/99 y P./J. 74/99 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313; Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 536; Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 18, con el rubro: "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." y página 5, con el rubro: "CONTROL DIFUSO DE LA CONVENCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.", respectivamente.

<sup>120</sup> Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011.

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan preverse en los ordenamientos que les corresponda aplicar para resolver dichos asuntos. Es decir, el "sistema difuso" se entiende entonces como aquél en el que el examen de compatibilidad de los actos frente a la Constitución corresponde a todos los órganos jurisdiccionales y lo ejercitan, incidentalmente, en ocasión de la decisión de las causas de su competencia.

La lógica de dicho sistema reside en que, a cada caso, debe recaer una resolución conocida como "norma individualizada", la cual se infiere o deduce a partir de la norma general, pero adecuándola o administrándola con los hechos o circunstancias del caso concreto, por lo que la decisión se compone de un silogismo judicial que se integra por una premisa fáctica determinada por hechos o circunstancias conforme a las cuales, deberá construirse una premisa normativa que otorgue la mejor solución al conflicto, esto es, cuando se ejerce el control difuso se actúa en el problema contingente y propio que impone una comprobación constitucional en el caso debatido. En este sistema, el juzgador tiene el deber de realizar una interpretación para llegar a un juicio respecto a la constitucionalidad de la decisión que pronuncia en casos concretos. Por tanto, en el supuesto de estimar que la aplicación de cierta disposición, bajo determinadas circunstancias, resulta inconstitucional, sólo puede, en casos extremos, inaplicar o desaplicar tal disposición en el evento concreto, resolviendo como si ésta no existiera.

## 2.5. Mecanismos destacados de control constitucional en México.

Existen diversos mecanismos procesales de tutela constitucional,<sup>121</sup> de los cuales nos abocaremos a explicar solamente algunos, en el entendido de que abordaremos aquellos que resulten más significativos con el sentido y alcances del presente trabajo de investigación.

Dichos mecanismos son, a saber:

- **Las Controversias Constitucionales**, consideradas como vías para el control de las normas generales y de resolución de conflictos derivados de los sistemas de división de poderes;
- **Las Acciones de Inconstitucionalidad**, mediante las cuales analizan declaratorias de inconstitucionalidad sobre normas de carácter general a partir de las demandas planteadas por los órganos que están legitimados para ello.
- **El Juicio de Amparo**, como medio específico de protección de los derechos humanos.

---

<sup>121</sup> Tales como el Juicio Político y la Responsabilidad Patrimonial del Estado, las Controversias Constitucionales, las Acciones de Inconstitucionalidad, el Juicio de Amparo, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos, el Juicio de Revisión Constitucional y las encomiendas que tienen los organismos no jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos al nivel Nacional y Estatal.

### **2.5.1. Controversias constitucionales.**

Es una expresión genérica que designa a los procesos de control concreto mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de las disputas de carácter constitucional o legal surgidas entre los órdenes normativos u órganos a que da lugar el sistema federal o el principio de división de poderes.

Las controversias constitucionales se limitan a tres supuestos:

- a)** A los conflictos entre órdenes jurídicos diversos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o acto; es decir, aquellos actos controvertidos entre la Federación o un Estado y el Distrito Federal; la Federación y un municipio; un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos Estados.
  
- b)** A los conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o legalidad de las normas generales o actos, es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal, o entre un Estado y un municipio de otro Estado.
  
- c)** A los conflictos entre órganos pertenecientes al mismo orden jurídico, cuando se cuestione la constitucionalidad de normas generales o de actos entre dos poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus municipios, o dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

## **2.5.2. Acciones de inconstitucionalidad.**

Son los procesos que permiten cuestionar la regularidad constitucional de las normas generales emitidas por los órganos legislativos a los cuales pertenezcan.

Es a través de este medio de control constitucional como nuestro Máximo Tribunal Constitucional resuelve la posible contradicción entre una norma de carácter general y la norma fundamental. En las acciones de inconstitucionalidad no es necesario demostrar la existencia de un agravio o lesión jurídica o la aplicación concreta de la norma a fin de conferirle legitimación a la parte accionante, pero en todo caso, el numeral 105, fracción II de la Constitución Federal establece con toda precisión qué sujetos están legitimados para interponerla.

Éstos serán:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura de la Ciudad de México, en contra de leyes expedidas por la propia Legislatura;
- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en contra de leyes emitidas por la Legislatura de Ciudad de México;
- El organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante de la Ciudad de México, en contra de leyes emitidas por la Legislatura de dicha ciudad Capital, y;

- El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

Es importante advertir que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es este medio de control constitucional y que solo cuando las resoluciones cuenten con una mayoría de cuando menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos *erga omnes*, al declarar la invalidez de las normas impugnadas.

### 2.5.3. Juicio de Amparo.

Como acertadamente señala el Dr. Manuel González Oropeza, el juicio de amparo:

“... ”

(...) además de ser la aportación más importante del derecho mexicano a la cultura jurídica universal, es, hoy en día, la institución procesal de mayor relevancia y trascendencia en nuestro país

...”<sup>122</sup>

...

El juicio de amparo puede interponerse:

- a) Cuando se tutela la libertad personal;
- b) Cuando se impugnan leyes inconstitucionales;
- c) Como medio de impugnación de las sentencias judiciales;
- d) Para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa que violen derechos humanos,<sup>123</sup> y;
- e) Para proteger los derechos sociales de ciertos grupos.

Es decir, mediante el Juicio de Amparo se pueden impugnar las normas generales, actos u omisiones que violen los derechos humanos reconocidos y las

---

<sup>122</sup> Manuel González Oropeza, Op. cit., p. 9.

<sup>123</sup> La fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, página de internet consultada el 3 de marzo de 2016.

garantías otorgadas para su protección, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Nos parece fundamental hacer una breve referencia a los principales antecedentes del control de la constitucionalidad en México y en ese sentido tenemos que los artículos 22, 23, 24 y 25 del Acta de Reformas de la Constitución de 1847 introdujeron el juicio de amparo a nivel federal y un sistema de controles políticos de la constitucionalidad de las leyes.

Posteriormente, en las Constituciones de 1857 y 1917 se revisaron los supuestos de la Ley de Amparo, mismos que se fueron modificando a través de sucesivas reformas habidas a lo largo del siglo XX.

En cuanto a las controversias constitucionales, éstas fueron introducidas en la Constitución de 1824 por influencia del texto norteamericano y reformadas en diciembre de 1994.

Finalmente, las acciones de inconstitucionalidad, retomadas en parte del control abstracto español, fueron incorporadas al texto constitucional hasta diciembre de 1994.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, actualmente compete al Pleno conocer, de manera exclusiva, de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, los cuales son controles de regularidad constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

Igualmente, el Pleno conoce de los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito, en los juicios de amparo indirecto, en los supuestos siguientes:

- a) Cuando en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución y subsista el problema de constitucionalidad en el recurso;
- b) Cuando se ejercite la facultad de atracción prevista en el inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión que por su trascendencia lo amerite;
- c) Cuando la cuestión planteada en el recurso de revisión implique el posible ejercicio, por parte de la autoridad federal, de facultades reservadas a las autoridades estatales, o viceversa, en los términos previstos en las fracciones segunda y tercera del artículo 103 de la Constitución;
- d) También conoce del recurso de revisión que excepcionalmente puede interponerse contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en los juicios de amparo directo, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Ahora bien, así como el control de la constitucionalidad a nivel federal se ejerce primordialmente a través de los mecanismos apuntados, existen también medios de control constitucional a nivel local <sup>124</sup> como pueden ser las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las cuestiones de inconstitucionalidad, los juicios de inconstitucionalidad, <sup>125</sup> el recurso de la libre

---

<sup>124</sup> Para un análisis comparativo detallado se recomienda la página de Internet: [http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/\\_descargas/vol10/Mecanismos%20de%20control%20constitucional%20local%20Esperanza%20Guzman%20Hernandez.pdf](http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/_descargas/vol10/Mecanismos%20de%20control%20constitucional%20local%20Esperanza%20Guzman%20Hernandez.pdf), consultada el 5 de julio de 2016.

<sup>125</sup> Dentro de este mismo rubro podría entenderse al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

asociación y participación ciudadana <sup>126</sup> y las acciones por omisión legislativa, siendo ésta última la materia sustancial del presente trabajo recepcional y de la cual nos ocuparemos desde la perspectiva conceptual y normativa en los siguientes capítulos.

---

<sup>126</sup> Contemplado en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Colima, cuyos, artículos 62 y 67, regulan dicha figura.

### 3. Nociones básicas de la omisión legislativa.

Es pretensión del constitucionalismo moderno regular las relaciones entre el poder público y los gobernados a través del establecimiento de un catálogo de derechos fundamentales, los cuales a la vez limitan el actuar de la autoridad.

Desde esta óptica, la Constitución es concebida como la norma fundante <sup>127</sup> (*Grundnorm*) a partir de la cual se determina la organización, estructura y funciones de los órganos del Estado y, a su vez, reconoce los derechos fundamentales del gobernado. Esa superioridad (formal y material) se refuerza en atención al principio de rigidez constitucional, por virtud del cual se agravan los mecanismos estipulados para cambiar las normas superiores.

El principio de supremacía constitucional (acorde con el criterio del Poder Judicial de la Federación que tiene la Constitución frente al resto de normas jurídicas) propicia el que cuando éstas se opongan al contenido de aquélla deben perder validez y, como consecuencia, no ser acatadas <sup>128</sup> o como ya se dijo en el capítulo anterior, ser inobservadas o inaplicadas.

El criterio jurisprudencial sobre este tópico señala que “más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.”<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Hans Kelsen define “norma” como el sentido de un acto con el cual se ordena o permite y, en especial se autoriza, un comportamiento. Según Kelsen, debe ser posible identificar la validez de una norma en otra norma, la cual es caracterizada metafóricamente como una norma superior, sin embargo, este proceso de identificación no puede ser infinito. Tiene que concluir con una norma suprema, a la que Kelsen denomina como “Norma Fundante Básica”; esta no es considerada una norma jurídica positiva debido a que no emana de ninguna autoridad establecida y tampoco es fijada arbitrariamente, ya que presuponemos esta norma cuando ya está constituido el sistema jurídico.

<sup>128</sup> Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989, página 228, registro 228,225.

<sup>129</sup> Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, tesis P./J.73/99, página 18, registro 193,558.

En abono a lo anterior, Sofía Verónica Ávalos Díaz <sup>130</sup> señala distintos supuestos donde puede existir un desacato al principio de supremacía constitucional, la cual se origina medularmente de la oposición expresa de una norma con la Constitución, cuando el poder legislativo no desarrolla a través de una ley las previsiones de la Constitución Federal, esto es, no crea las normas jurídicas que requieren la efectividad de sus postulados y no hay otra forma de dar cumplimiento al mandato constitucional. <sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Secretaria de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien es autora el ensayo titulado “*La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Su tutela en el Derecho Mexicano*”, la cual es consultable en la página de Internet: [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/1/Becarios\\_001.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/1/Becarios_001.pdf), página consultada el 16 de abril de 2015.

<sup>131</sup> Sofía Verónica Ávalos Díaz advierte que el acatamiento a la supremacía constitucional no entraña una obligación *per se* de expedir una ley; sin embargo, habrá que tomar en cuenta en principio la existencia de una omisión y si la misma es susceptible o no de ser reparada por otra vía y de no ser así, se procederá a contrastarla con el texto de la Constitución y determinar si es o no contraria a su texto y sólo en este evento estaremos frente a la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

### 3.1. La omisión legislativa desde el plano conceptual.

En atención a lo expuesto en el apartado anterior, nos abocaremos a identificar (desde perspectivas teórico-conceptuales) en qué consiste la figura de la omisión legislativa.

Primeramente, debe decirse que, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española,<sup>132</sup> el vocablo “omisión” proviene del latín *omissio*, *-ōnis*, que a su vez significa, entre otras cosas:

“... ”

1. f. Abstención de hacer o decir.

2. f. Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.

(...)

...”

Por tanto, omisión significa abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está encargado de un asunto; en un sentido punitivo implica una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=Omisi%C3%B3n>, página de Internet consultada el 16 de abril de 2015.

<sup>133</sup> Báez Silva, Carlos, “La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 105, consultable en la página de Internet: [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm&hl=es&gl=mx&strip=1](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm&hl=es&gl=mx&strip=1).

De esta manera, omitir no es un mero “no-actuar”, sino un “no actuar como se espera”. Sólo se omite algo en un contexto en que es relevante una actuación determinada.<sup>134</sup>

Por ende, sólo se puede omitir una conducta cuya presencia es probable.

Cuando se hace referencia a la omisión del legislador, se pretende indicar que éste -no ha actuado como se esperaba-, que la conducta probable que se esperaba de él no se ha presentado. Se espera del legislador que legisle, que emita documentos normativos con el carácter de leyes. Así, la expresión "omisión del legislador" denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley (o lo ha hecho insuficientemente), cuando era probable, necesario o recomendable que lo hiciera.

A este respecto Laura Patricia Rojas Zamudio señala que por omisión legislativa debe entenderse la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones relativas a la expedición de leyes.<sup>135</sup>

Ahora, desde la perspectiva constitucional, el concepto de omisión legislativa no se reduce a un simple “no hacer”; significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, estaba constitucionalmente obligado a.

León Javier Martínez Sánchez señala que la acción por omisión legislativa es:

“... ”

---

<sup>134</sup> Es dable admitir que en el “universo constitutivo”, el omitir entra no sólo una referencia al curso de actuación humana, sino también al contexto de lo esperable -digamos- en relación con tal curso de actuación”. Cfr. Capella, Juan Ramón, op. cit., nota 25, p. 68.

<sup>135</sup> Secretaría de Estudio y Cuenta adscrita a la ponencia del señor ministro José Ramón Cossío Díaz, quien elaboró un ensayo denominado “*Omisión legislativa. Estudio comparado de su tratamiento y forma de control entre la Sala Constitucional de Costa Rica y la Suprema Corte de Justicia Mexicana*”, consultable en la página de Internet ubicada en [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios\\_120.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios_120.pdf). Esta página fue consultada el 17 de abril de 2016.

(...) el medio de control constitucional por medio del cual se ejerce acción jurisdiccional para obtener del órgano facultado la expedición de una norma que permita hacer efectivo un derecho fundamental, los principios generales o las normas programáticas de carácter constitucional.

...”<sup>136</sup>

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis aislada de rubro “**OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS**”,<sup>137</sup> señaló que:

“...

(...) la omisión legislativa es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatoria y concreta realización, de forma que impide la eficaz aplicación del texto constitucional; esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales a fin de tornarlas operativas y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo o provoca situaciones contrarias a la Constitución. De ello, se deduce que la nota distintiva de dicha figura jurídica consiste en que la norma constitucional preceptiva ordena practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establezca, pero el destinatario no lo hace en los términos exigidos, ni en tiempo hábil; así, **la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada.**

---

<sup>136</sup> Martínez Sánchez, León Javier, “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa*”, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007, p. 41.

<sup>137</sup> Tesis: I.4o.A.22 K (10a.) de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Décima Época, con número de registro 2005198, (Tribunales Colegiados de Circuito), Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II, página 1199.

...”<sup>138</sup>  
...

(Énfasis añadido).

Miguel Carbonell <sup>139</sup> resume la postura sobre la inconstitucionalidad por omisión de Hans Kelsen en los siguientes términos:

“... ”

(...) Hay una notable diferencia técnica entre los preceptos de la Constitución que prohíben cierto contenido y los que prescriben un determinado contenido en relación con leyes futuras. Por regla general, los primeros tienen efectos jurídicos, no así los segundos. Si el órgano legislativo expide una ley cuyos contenidos están prohibidos por la Constitución, se producen todas las consecuencias que de acuerdo con la Constitución van enlazadas a una ley inconstitucional. Sin embargo, **si el órgano legislativo deja simplemente de expedir la ley prescrita por la Constitución, resulta prácticamente imposible enlazar a esa omisión consecuencias jurídicas.**

...”

(Énfasis añadido).

José Julio Fernández Rodríguez señala que la inconstitucionalidad por omisión debe entenderse como “la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de

---

<sup>138</sup> Amparo en revisión 76/2013. Administración Local de Auditoría Fiscal del Sur del Distrito Federal y otra. 6 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretarios: Mayra Susana Martínez López y Marco Antonio Pérez Meza.

<sup>139</sup> Carbonell Sánchez, Miguel. “*La inconstitucionalidad por omisión y los retos del estado constitucional*” consultable en [www.bibliojuridica.org/libros/2/544/2.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/2/544/2.pdf); página de Internet consultada el 12 de marzo de 2014.

obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”.

140

Si entendemos que el Poder Legislativo es el encargado de crear las normas que desenvuelven los preceptos constitucionales que requieran tal proceder, luego entonces deviene pertinente que la omisión legislativa sea responsabilidad del legislador, pero cuando el período prolongado a la hora de que actúe el legislativo hace indispensable que exista un proceder casuístico que analice individualmente las circunstancias de cada supuesto. La ineficacia de la norma constitucional sería la consecuencia negativa de una situación de este tipo.

De igual manera sirven para estos efectos los postulados básicos de la importante sentencia de 1803, dictada en los Estados Unidos de América, por el Juez John Marshall, conocida como la sentencia *Marbury en contra de Madison*, de la cual ya se hizo alusión anteriormente.<sup>141</sup>

La omisión legislativa se debe vincular con una exigencia constitucional de acción, no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional.

Señala Sofía Verónica Avalos Díaz que las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del incumplimiento de mandatos constitucionales legislativos, o sea, de mandatos constitucionales concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional, pero

---

<sup>140</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, (Compilador), “*En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003, p. 29.

<sup>141</sup> En la célebre resolución de 1803, dictada por el Juez John Marshall en el caso *Marbury en contra de Madison* se inaugura el modelo de la revisión judicial (*judicial review*) o el sistema de jurisdicción constitucional americano, también llamado control difuso, ya que dicho control no se concentra en un solo órgano constitucional. Bajo este modelo, cualquier juez puede desatender las disposiciones que contravengan lo dispuesto por la norma fundamental. Es común que la revisión judicial únicamente implique vinculación y obligatoriedad para las partes confrontadas, pero existen casos en los que la determinación de la autoridad judicial contribuye a la formación de un precedente que generalmente se aplica por los Tribunales que se encuentren en un caso de características similares.

éstas son distintas de omisiones de mandatos constitucionales abstractos, o lo que es igual, de mandatos que contienen deberes de legislación abstractos.<sup>142</sup>

Frente a estos mandatos constitucionales concretos, los que contienen deberes de legislación abstractos, aunque configuran auténticos deberes de acción legislativa, no establecen, sin embargo, lo que el legislador debe hacer para que, en caso de omisión, pueda hablarse de omisión legislativa inconstitucional.

---

<sup>142</sup> N. del A., Aporta como ejemplos de ello la obligación del Estado de garantizar una vivienda digna y decorosa, la salud pública, la educación y en fin todos esos derechos inherentes al ser humano, que por su contenido genérico no contempla una directriz o mandato concreto a través del cual logren su efectividad, de tal manera que no genera, por omisión de parte del legislador algún tipo de inconstitucionalidad.

### **3.2. La Acción por Omisión Legislativa en el Derecho comparado.**

En otras latitudes, la acción por omisión legislativa también se ha perfilado como un mecanismo de control para evitar la falta de acción del legislador frente al mandato constitucional, pero debe decirse también que las soluciones ante esta inacción no necesariamente coinciden entre sí.

Ante la diversidad de soluciones estatales en cuanto al tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en el presente trabajo nos limitaremos a señalar algunos de los países que expresamente contemplan en su legislación la manera de controlar las omisiones del legislador, así como los rasgos más comunes de sus instituciones, pero igualmente se hará una escueta alusión a otros Estados que no han implementado adecuadamente esta figura o desde nuestro punto de vista lo han hecho ineficientemente, no obstante que en otros aspectos como el prestigio y profundidad de las decisiones de sus operadores o de sus juristas, parecen ser disímbolas.

De nueva cuenta la selección excluye otros países que también contemplan la acción por omisión legislativa, pero con independencia de ello, este apartado sólo se limitará a contrastar la figura procesal en cita, sin que sea éste el tópico fundamental del trabajo de investigación.

En todo caso la intención sustancial consiste en seleccionar países cuya tradición constitucional hace que descuellen de otros Estados en el derecho procesal constitucional y esto a la vez nos permita discernir ulteriormente los elementos concomitantes con el texto de la legislación constitucional de nuestro país, para posteriormente compararlo y circunscribirlo al caso del estado de Quintana Roo, por cuanto al tratamiento de la acción por omisión legislativa.

### 3.2.1. Yugoslavia.

El primer antecedente en un texto constitucional relativo al medio de control constitucional en estudio, data de 1974, fecha en la que se incorporó en la Carta Fundamental de la ex República Socialista de Yugoslavia el numeral 377, el cual establecía en lo conducente que:

“... ”

**Artículo 377.-** Si el Tribunal de garantías Constitucionales de Yugoslavia, constatare que un órgano competente **no hubiere dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Constitución**, de las leyes federales, estando obligado a dictarlas, **daría conocimiento de ello a la Asamblea de República Socialista Federativa de Yugoslavia**.

...”<sup>143</sup>

(Énfasis añadido).

---

<sup>143</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, (coord.), *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”*, UNAM, México, 2010, p. 105.

### 3.2.2. República Federativa de Brasil.

Este país fue el primero en adoptar un mecanismo para el control de las omisiones del legislador en Sudamérica, al establecer en los artículos 102 y 103, lo siguiente:

“...

**Artículo 102.** Es competencia del Supremo Tribunal Federal, principalmente, la garantía de la Constitución, correspondiéndole:

(...)

16. los "mandatos de *injuncao*", cuando la elaboración de la norma reglamentaria estuviese atribuida al Presidente de la República, al Congreso Nacional, a la Cámara de Diputados, al Senado Federal, a las mesas de una de esas Cámaras Legislativas, al Tribunal de Cuentas de la Unión a uno de los Tribunales Superiores, o al propio Supremo Tribunal Federal.

**Artículo 103.** Puede interponer la Acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República;
2. La Mesa del Senado Federal;
3. La Mesa de la Cámara de los Diputados;
4. La Mesa de la Asamblea Legislativa;
5. El Gobernador del Estado;

6. El Procurador General de la República;
7. El Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil;
8. Los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional;
9. Las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.
10. El Procurador General de la República deberá ser previamente oído en las acciones de inconstitucionalidad y en todos los procesos de competencia del Supremo Tribunal Federal.

(...)

**Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días.**

(...)...”<sup>144</sup>

**(Énfasis añadido).**

Como se aprecia, en Brasil existe la figura del mandato de ejecución o de obligación, mismo que procede cuando la falta de una norma reglamentaria o del

---

<sup>144</sup> La información de los artículos transcritos fue obtenida de la página de internet <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId303336>, consultada el 2 de febrero de 2017.

desarrollo de un precepto constitucional vuelve inviable el ejercicio de derechos y libertades constitucionales. Para la procedencia de esta acción, -exclusivo de los titulares de derechos fundamentales-, se requiriere la verificación de un agravio personal y directo a los derechos fundamentales de algún individuo.

Debe decirse que, con independencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión, existe la acción de mandato de *injuncao*, por lo que no deben de confundirse entre sí.

La acción de inconstitucionalidad por omisión tiende a lograr la eficacia constitucional en su conjunto, desarrollando los conceptos que necesiten de una ulterior actividad del legislador ordinario en tanto que la acción del mandato, más que la elaboración de disposiciones reglamentarias, intenta que se ejecute un acto en concreto en aras de modificar un derecho abstracto para un caso concreto.<sup>145</sup>

En Brasil, varios grupos (no necesariamente de corte político) están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad por omisión, entendiéndose que la *ratio legis* fue lograr la protección contra las omisiones legislativas en la Carta Magna, otorgándole legitimación activa no sólo a los principales órganos políticos del Estado, sino a otros grupos de notoria influencia.

Marcia Rodrigues Machado<sup>146</sup> señala que existen omisiones en la función legislativa, en la función política, en la función administrativa y en la función jurisdiccional, siendo que la Constitución Brasileña establece el campo de las omisiones legislativas que será la omisión de una medida necesaria el punto de referencia o presupuesto para ejercer la acción de inconstitucionalidad por omisión, no especificando que sólo debe ser ante mandatos concretos que la Constitución le impone al legislador.

---

<sup>145</sup> Rodrigues Machado, Marcia, "*Inconstitucionalidade por omissão*", Brazil: Revista da Procuradoria Geral do Estado de So Paulo, núm. 30, diciembre de 1988, p. 42. 38 Fernández Rodríguez, José Julio, "La inconstitucionalidad por omisión", España: Civitas, 1998, p. 284.

<sup>146</sup> Rodrigues Machado, Marcia, "*Inconstitucionalidade por omissão*", Brazil: Revista da Procuradoria Geral do Estado de So Paulo, núm. 30, diciembre de 1988, p. 42.



### 3.2.3. República de Costa Rica.

El numeral 10<sup>147</sup> de la Carta fundamental costarricense establece:

“...

**Artículo 10.- Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución serán absolutamente nulas**, así como los actos de quienes usurpen funciones públicas y los nombramientos hechos sin los requisitos legales. La potestad de legislar establecida en los artículos 105 y 121 inciso 1) de esta Constitución, no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados de conformidad con los principios del Derecho Internacional. **Corresponde a la corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo** y de los decretos del Poder Ejecutivo.<sup>148</sup>

...”<sup>149</sup>

**añadido).**

**(Énfasis**

---

<sup>147</sup> Adminiculado con los numerales 4 y 73, inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, que establecen, en lo conducente: **Artículo 4º.-** La jurisdicción constitucional se ejerce por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia establecida en el artículo 10 de la Constitución Política por siete magistrados propietarios y doce suplentes, todos elegidos por la Asamblea Legislativa en la forma prevista por la Constitución y el numeral 73, inciso a) que establece: **Artículo 73.-** Cabrá la acción de inconstitucionalidad: **a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.** Esta información fue extraída de la página de internet <http://www.cesdepu.com/nbdp/ljc.htm>, consultada el 2 de febrero de 2017.

<sup>148</sup> Este numeral fue reformado por ley número 5701, del 5 de junio de 1975.

<sup>149</sup> La información fue obtenida de la página <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>, consultada el 3 de febrero de 2017.

David Oconitrillo Fonseca, <sup>150</sup> advierte que en Costa Rica, “la Sala Constitucional acepta un control objetivo y abstracto de la norma Constitucional; desde esa perspectiva, el control de constitucionalidad por excelencia es el que se realiza mediante la “acción de inconstitucionalidad”, imprescriptible y con carácter de nulidad absoluta, al alcance de cualquier interesado con interés legítimo, contra toda clase de normas y actos no susceptibles de amparo y, en general por cualquier infracción o incompatibilidad con el Derecho de la Constitución, entendido en su más amplia extensión; inclusive las normas, principios y valores del Derecho Internacional o Comunitario vigente en Costa Rica, con particular énfasis en el Derecho de los Derechos Humanos, constitucional o internacional.”

---

<sup>150</sup> Oconitrillo Fonseca, David, “*La acción de inconstitucionalidad por omisión en Costa Rica*”, Universidad de Costa Rica (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho). Este trabajo académico puede ser consultado en la página [http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t13-la\\_accion\\_de\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omision\\_en\\_costa\\_rica.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t13-la_accion_de_inconstitucionalidad_por_omision_en_costa_rica.pdf)., consultada el 27 de febrero de 2017.

### 3.2.4. República Bolivariana de Venezuela.

La Constitución venezolana regula de manera expresa la posibilidad de atacar las omisiones legislativas, a las que llama de manera genérica, inconstitucionales.

Esta figura se consigna en el artículo 336, inciso 7 de su Constitución, que en la especie establece:

“...

**Artículo 336.** Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

(...)

- 7) Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.

...”<sup>151</sup>

Nos parece interesante la regulación de este mecanismo en la Constitución venezolana, particularmente por cuanto hace a la restricción que impone de los órganos que pueden incurrir en omisiones, las cuales son únicamente legislativas.

---

<sup>151</sup> El texto de este numeral fue obtenido de la página de internet: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/constitucion/titulo8.php#cap1](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo8.php#cap1), consultada el 2 de febrero de 2017.

De la misma manera llama la atención de las amplias facultades existentes por parte del órgano jurisdiccional para ejercer el control de constitucionalidad sobre las omisiones.

Se debe decir además que la postura de ampliar el control a las omisiones de cualquier competencia de rango constitucional nos parece adecuado, máxime que siempre existen supuestos que no están contemplados en la ley.

### 3.2.5. República del Ecuador.

En el caso de Ecuador, los numerales 150 al 154, establecen un mecanismo distinto para tratar este tipo de acciones, dándole la facultad al Presidente de la República para cuestionar este tipo de actos en los términos siguientes:

“...

**Artículo 150.-** Dentro de los ocho días subsiguientes al de la recepción del proyecto, el presidente del Congreso ordenará que se lo distribuya a los diputados y se difunda públicamente su extracto.

Enviaré el proyecto a la comisión especializada que corresponda, la cual iniciará el trámite requerido para su conocimiento, luego de transcurrido el plazo de veinte días contados a partir de su recepción.

Ante la comisión podrán acudir con sus puntos de vista, las organizaciones y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la ley, o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición.

**Artículo 151.-** Con el informe de la comisión, el Congreso realizará el primer debate sobre el proyecto, en el curso del cual podrán presentarse las observaciones pertinentes. Luego volverá a la comisión para que ésta presente un nuevo informe para el segundo debate, dentro del plazo establecido por la ley.

**Artículo 152.-** En el segundo debate, el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas.

**Artículo 153.-** Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete.

Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.

Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación.

Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión.

Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial. Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo.

En los casos señalados en esta disposición y en el Art. 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.

**Artículo 154.- Si la objeción del Presidente de la República se fundamentare en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, éste será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmare la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado. Si confirmare la inconstitucionalidad parcial, el Congreso Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase luego a la sanción del Presidente de la República.** Si el Tribunal Constitucional dictaminare que no hay inconstitucionalidad, el Congreso ordenará su promulgación.

... ” 152

**(Énfasis añadido).**

---

<sup>152</sup> La información del texto constitucional ecuatoriano fue obtenida de la página de internet <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>



### 3.2.6. República del Paraguay.

En el caso de Paraguay <sup>153</sup>, existe una limitación expresa para intentar la vía de amparo en el numeral 134, el cual establece en lo conducente que:

“... ”

#### **Artículo 134 - Del Amparo.**

Toda persona que, por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la ley.

El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral.

---

<sup>153</sup> Para mayor profundidad en el análisis comparado y jurisprudencial de los países referidos se recomienda la obra de Víctor Bazán, *“Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado”*, en Miguel Carbonell, (coord.), *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”*, UNAM, México, 2003, pp. 109 a 180.

**El Amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación, sanción y promulgación de las leyes.**

La ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el Amparo no causarán estado.

...”

**(Énfasis añadido).**

### 3.2.7. República Federal de Alemania.

Este país figura como uno de los pioneros de la acción de inconstitucionalidad por omisión, toda vez que este mecanismo tuvo desarrollo inicial en esta latitud.

Incluso la problemática derivada de la posición y capacidad de los operadores del derecho ante una omisión de legislador fue materia de la ley fundamental alemana de 1949.<sup>154</sup>

Por ejemplo, en la Constitución germana se dispuso que todas las normas que contravinieran el principio de igualdad entre la mujer y el hombre debían ser modificadas, teniendo como fecha límite los primeros tres meses de 1953.

Como el Poder Legislativo no instrumentó las modificaciones correspondientes, el Tribunal Constitucional teutón ordenó que todas las leyes que fueran incompatibles con la decisión vinculada a la igualdad resultarían entonces inaplicables.

En la especie debe decirse que la *Konkretisierung*,<sup>155</sup> implica que una vez que dicho plazo fenezca, será el Tribunal Constitucional quien lo resuelva jurídicamente (legislativamente) con independencia de la sanción que le corresponda al órgano que incumplió con el mandato.<sup>156</sup>

No pasa desapercibido que en Alemania era jurídicamente aceptable que el órgano judicial actuara en función de un mandato constitucional claro, que a la vez los legitimara para actuar sin que peligrara en mayor grado la seguridad jurídica;

---

<sup>154</sup> Visible en el artículo 117, inciso 1 de la norma fundamental alemana.

<sup>155</sup> Es decir, la sentencia que fija un plazo para que la medida legislativa fija se realice.

<sup>156</sup> En Alemania todos los órganos constitucionales están vinculados a las decisiones del Tribunal Constitucional, no pudiendo dejar de cumplir –cuando están alertados de su omisión. A esto se le conoce como el principio de finalidad constitucional. Véase Regina Quaresma, “*O mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão. Teora e prática*”, Río de Janeiro, Editora Forense, 1995, pp. 55 y 56.

<sup>157</sup> incluso lo que ordenaba la Constitución no podía ni debía ser un mero anhelo programático,<sup>158</sup> pero a partir de la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, este órgano estuvo en posibilidad de declarar la inconstitucionalidad sin que eso significara necesariamente la nulidad de la norma; es decir, la omisión podía ser colmada por razones constitucionales.<sup>159</sup>

El tratadista Francisco Javier Díaz Revorio <sup>160</sup> apunta que, en tales casos, se opta por declarar la inconstitucionalidad del precepto legal, más no su nulidad. <sup>161</sup>

De acuerdo con Díaz Revorio, <sup>162</sup> dentro del tipo de sentencias que puede emitir el Tribunal Constitucional Alemán cuando hace frente a una omisión del legislador, están las de mera incompatibilidad, que se trata de los fallos en que no se declara la nulidad de la ley incompatible con la Constitución. En este tipo de decisiones se da respuesta a los casos en que la ley, de manera injustificada, no incluye supuestos en una situación de ventaja que la misma prevé (omisión relativa), <sup>163</sup> sin embargo, esta solución es pasajera porque el Tribunal Constitucional impone al legislador la obligación de suprimir la situación inconstitucional.

Por lo general, la parte declarada inconstitucional ya no es aplicable y el Tribunal señala un plazo (el que se le da al legislador para resarcir la inconstitucionalidad) en el que se podrá aplicar todavía la ley en cuanto a la parte que no es considerada inconstitucional.

---

<sup>157</sup> Considerando B.I.5, *ídem.*, p. 87.

<sup>158</sup> Considerando B.I.4.b, *ídem.*, p. 87

<sup>159</sup> Díaz Revorio, Francisco José, “*Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*” Valladolid, Lex Nova, 2001, p. 260.

<sup>160</sup> Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha (España).

<sup>161</sup> *Ídem.*

<sup>162</sup> 47 Díaz Revorio, Francisco José, “*El control constitucional de las omisiones legislativas relativas en el Derecho comparado europeo*”, España: Revista española de derecho constitucional, año 21, núm. 6, pp. 91 y ss., enero-abril de 2001.

<sup>163</sup> Díaz Revorio señala como ejemplo la ley del impuesto sobre la renta, cuando ésta favorece a un grupo de ciudadanos y excluye sin motivo a otros de las mismas ventajas. En estos supuestos, la declaración de nulidad de la ley podría traer consigo una situación mucho más alejada de la Constitución que la existente con la aplicación de la ley.

Puede darse el caso (muy raro) en que se llegue a aplicar la ley inconstitucional en su totalidad, pero claro está, mientras que el legislador componga esa situación. No debe soslayarse que las normas conocidas como de “prognosis”<sup>164</sup> tienen un papel trascendental, toda vez que dichas normas se crean para hacer cumplir o hacer funcional un mandato constitucional específico, pero por el transcurrir del plazo otorgado o por las reformas que experimenta la norma, éstas se desfazan, volviéndose en consecuencia anacrónicas.<sup>165</sup>

La doctrina alemana aduce que es posible controlar la omisión o inactividad del legislador en mejorar o corregir las normas de prognosis. En este escenario, la omisión no se centra en la ausencia total o parcial de la norma, sino en la falta de adaptación, desfase o perfeccionamiento de la que existe.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán distingue las omisiones constitucionales de las omisiones inconstitucionales, mediante las sentencias de apelación, que resultan de situaciones “todavía” constitucionales, donde, simultáneamente, se hace una apelación al legislador para alterar la situación, eventualmente dentro de un plazo expresamente determinado por el Tribunal, con la consecuencia adicional, en caso de que ello fuera posible, de aplicar directamente el mandato constitucional para el supuesto que se pretende analizar. No obstante, el Tribunal Constitucional alemán admite el recurso de queja constitucional contra la omisión del Poder Legislativo si el recurrente puede acreditar la violación de un derecho fundamental o de alguno de los derechos vinculados con el deber constitucional de legislar. También, cabe apreciar omisiones legislativas inconstitucionales en el curso de un proceso relativo a conflictos entre el *Bund* y los *Länder*, o a conflictos entre órganos constitucionales cuando el actor afirme que el demandado violó un

---

<sup>164</sup> Stettner, Rupert, “Die Verpflichtung des Gesetzgebers zu erneuten Tätigwerden bei fehlerhaften Prognose”, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), c.23, 1982, pp. 1123 y ss.; aludido por Gomes Canotilho, José Joaquim, op. cit., p. 1091, nota 49.

<sup>165</sup> La palabra prognosis proviene del griego que puede traducirse como “conocimiento anticipado de algún hecho”. En concreto, es fruto de la suma de dos partes claramente diferenciadas: El prefijo “pro-”, que es sinónimo de “hacia adelante” y el sustantivo “gnosis”, equivalente a “conocimiento”. esta definición fue obtenida de la página de internet <http://definicion.de/prognosis/> consultada el 12 de febrero de 2017.

deber constitucional al dejar de promulgar una determinada ley que mandataba la norma fundamental.

### 3.2.8. República de Austria.

En Austria existe la posibilidad de retrasar la entrada en vigor de la anulación<sup>166</sup> ordenada por el Tribunal Constitucional, toda vez que este país no tiene un mecanismo específico para que el Tribunal referido se pronuncie respecto a las omisiones legislativas.

Por ello, el retraso para la entrada en vigor de la norma que al parecer resulta omisa en algún aspecto, intenta dar solución a la problemática de una ley que no da cabal cumplimiento al mandato constitucional.

En estos casos, la ley continúa vigente y se sigue aplicando hasta el transcurso del plazo señalado por el Tribunal, momento a partir del cual perderá su vigencia.<sup>167</sup>

Francisco Javier Díaz Revorio señala que el Tribunal Constitucional austriaco puede emitir resoluciones denominadas “aditivas”, cuyo objeto es completar una ley ordinaria para poder ser considerada armónica con la Constitución.

---

<sup>166</sup> Sobre el punto se ha precisado que, “a fin de evitar las consecuencias negativas que, en ciertos supuestos, podrían derivarse de la anulación de la norma jurídica, la Constitución austríaca ha previsto, en los apartados 5 y 7 de su artículo 140, una excepción a la regla general..., que ha posibilitado el surgimiento de las denominadas *sentencias de anulación con efectos diferidos*. Así, el Tribunal se encuentra facultado para establecer un plazo no mayor de un año a partir del cual la ley inconstitucional dejará de estar vigente. De esta forma, la ley inconstitucional continúa rigiendo y aplicándose durante el plazo señalado en la sentencia, tiempo durante el cual el legislador no solo tiene la oportunidad, sino que debe reconstruir la situación de inconstitucionalidad producida y rehacer la ley”. Para mayor profusión del tema se recomienda la obra de Francisco J., Eguiguren Praeli, *“Los efectos de las sentencias sobre inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional”*, ponencia presentada al “VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”, Mesa 4 (“Instrumentos de Justicia Constitucional”), Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

<sup>167</sup> Díaz Revorio, Francisco J., Op. cit., p. 89.

### 3.2.9. Reino de España.

El caso de España,<sup>168</sup> el Tribunal Constitucional ha utilizado –para suplir la omisión legislativa –, una gama de opciones tales como:

- a) La “materialización de recomendaciones” al Legislativo;
- b) La declaración de inconstitucionalidad sin nulidad y;
- c) El dictado de sentencias aditivas.

Sendas figuras se vinculan con la inconstitucionalidad por omisión, toda vez que las mismas son consecuencia de la imprecisión o la carencia de un desarrollo legislativo adecuado en el asunto que se sustancia ante Tribunal y que es precisamente esa omisión la que justifica el añadido de los elementos que conformarán la nueva norma, con la que se trata de superar la situación contraria a la Constitución que venía determinada por esa omisión.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Véase las monografías sobre Inconstitucionalidad por omisión escritas en España por José Julio Fernández Rodríguez, “*La inconstitucionalidad por omisión, Teoría General, Derecho Comparado. El caso Español.*” Madrid, Civitas, 1988 e Ignacio Villaverde Menéndez, “*La inconstitucionalidad por omisión*”, Madrid, Mc. Graw-Hill, 1997.

<sup>169</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *Op. cit.*, p. 235.

### 3.2.10. República Italiana.

En Italia, los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional son los que han posibilitado colmar el vacío legislativo, a lo cual se le conoce como el proceso de integración judicial.<sup>170</sup>

También se utiliza la figura de las sentencias aditivas, enmarcada en la “ilegitimidad constitucional de la previsión omitida de algo que debió haber sido previsto por la ley”.<sup>171</sup>

Alessandro Pizzorusso, señala a este respecto que la oposición que se produjo contra dicho tipo de sentencias fue acre e inclusive llegó a traducirse, en ocasiones, en un rechazo por parte de los jueces ordinarios de aplicar la norma creada por la Corte; sin embargo, el Parlamento y el gobierno se preocuparon por traducir tales normas en textos legislativos, venciendo así la resistencia.<sup>172</sup>

Las sentencias aditivas constituyen un instrumento para declarar la inconstitucionalidad de una ley, junto a las sentencias “derogatorias”, con la salvedad de que en éstas últimas se elimina del ordenamiento jurídico una manifestación de voluntad positiva del legislador, mientras que en el caso de las primeras se elimina una manifestación de voluntad negativa, produciendo una nueva norma.

---

<sup>170</sup> Es decir, expidiéndose sobre *“il senso e le finalità del riempimento della lacuna”*, cfr. Mortati, Costantino, *op. cit.*, p. 989.

<sup>171</sup> O sea, *“l’illegitimá costituzionale della omessa previsione de qualcosa che avrebbe dovuto essere prevista dalla legge”*, Crisafulli, Vezio, *“Lezioni di Diritto Costituzionale”*, 5ª. ed., Italia, CEDAM, Padua, 1984, vol. II, p. 403.

<sup>172</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Op. cit.*, p. 261.

### 3.2.11. República Portuguesa.

Portugal contiene el único ordenamiento constitucional de los países miembros de la Unión Europea que recoge expresamente la figura de la inconstitucionalidad por omisión, la cual se introdujo primeramente en la Constitución de la República Portuguesa del 2 de abril de 1976 en cuyo artículo 279, se establecía que:

“... ”

#### **Artículo 279.- De la inconstitucionalidad por omisión.**

Cuando la Constitución resulte incumplida por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer aplicables las normas constitucionales, el Consejo de la Revolución podrá recomendar a los órganos legislativos competentes que las dicten en un plazo razonable.

... ” <sup>173</sup>

Dos años después, es decir, en 1976, la Constitución de Portugal <sup>174</sup> dispuso en el artículo 283 lo siguiente:

“... ”

#### **Artículo 283.-**

1. A requerimiento expreso del presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas o de los presidentes de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la inconstitucionalidad por omisión de las medidas

---

<sup>173</sup> Información obtenida de la página <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>, consultada el 12 de febrero de 2017.

<sup>174</sup> Reformada en 1982.

legislativas necesarias para hacer efectivas las disposiciones constitucionales.

2. En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verifique la existencia de la inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.

...”

A pesar de ser Portugal el único Estado europeo cuya Constitución recoge expresamente la figura de la inconstitucionalidad por omisión, la moderna dogmática constitucional europea parte del principio de que la actividad de los Tribunales Constitucionales debe ceñirse al control de las normas o actos emanados de los órganos estatales y en esa tesitura ha desarrollado encomiables esfuerzos en la dirección de habilitar mecanismos para hacer frente a aquellas ilegitimidades constitucionales que tienen su origen en la inercia de los órganos legislativos en orden a la efectiva y necesaria concretización de los principios establecidos en la norma suprema. En la actualidad, la constitución lusitana establece en el diverso 279 del texto fundamental que:

“...

**Artículo 279.- De la inconstitucionalidad por omisión.**

Cuando la Constitución resulte incumplida por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer aplicables las normas constitucionales, el Consejo de la Revolución podrá recomendar a los órganos legislativos competentes que las dicten en un plazo razonable.

...”<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Texto extraído de la página de Internet: <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2017.

### **3.3. La Acción por Omisión Legislativa en México.**

De conformidad con los artículos 40 y 49 de la Constitución Federal, los Estados Unidos Mexicanos se constituyen en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, los cuales están unidos en una federación regida por los principios establecidos en su propia Carta Fundamental y que para su debida funcionalidad se divide el poder Supremo en tres: Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Luego, los Estados Unidos Mexicanos se sustentan en un Federalismo, el cual, en las últimas décadas ha venido tomando una importancia que por mucho tiempo había sido soslayada, pese a que muchos países se han establecido o conformado bajo este esquema, circunstancia de la que se evidencia lo dicho por el Doctor Joaquín Brage Camazano, ya que este tratadista español señala que existen tipos o modelos de federalismo como tantos países lo contemplan, de ahí que sea imposible el tener bien definido un concepto general o al menos, que agrade a la mayoría; en lo que sí se ha logrado un consenso, es en que el Federalismo no se circunscribe a lo referente a una división territorial del poder pues también conlleva al ejercicio de una técnica político-constitucional <sup>176</sup> que se encuentra íntimamente ligada a la realidad de un país determinado.

A pesar de ello, es posible distinguir modelos de federalismo que sobresalen de los otros, siendo de relevancia el Federalismo alemán, el cual, debido a eventos históricos civiles trascendentales, como la unificación de las dos Alemanias, incluso hoy día sigue teniendo cambios para mejorar su Estado Constitucional o,

---

<sup>176</sup>Häberle Peter, *“El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional”*, Ed. Universidad Autónoma de México, Serie estudios jurídicos número 100, México, pp. XXXVII.

al menos, ajustarlo lo más posible a su realidad, principalmente con el objetivo de que los derechos fundamentales sean preservados y respetados.<sup>177</sup>

México se constituyó en un Estado federal, el cual, conforme lo señala Brage Camazano <sup>178</sup> (con base en lo sostenido por Vergottini y Pérez Royo), tiene como elementos constantes los siguientes:

- Ordenamiento constitucional federal común. Existe una Constitución Federal aplicable a toda la población y en todos los territorios federados, sin necesidad de intermediación de ningún tipo.
- Ciudadanía federal. El poder constituyente es un poder único que reside en un pueblo único como titular del mismo, por lo que ha de estar conformado por todos los ciudadanos de los Estados federados.
- Acoge el principio de separación de poderes.
- En la Constitución Federal se reconoce la autonomía de los Estados Federados.
- Los ordenamientos legales de los Estados Federados se encuentran subordinados a la Constitución Federal, a pesar de su propia autonomía.
- Con motivo de la separación de poderes, existe la distribución de sus competencias por cuanto pertenecen a la Federación o a los Estados Federados en lo particular, esto a pesar de contener una “cláusula residual” que implica una serie de competencias a favor de la Federación.

---

<sup>177</sup> N. del A. Se recomienda lectura del artículo “*Problemas actuales del Federalismo*” contenido en el libro “*El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*”, Ed. Universidad Autónoma de México, Serie estudios jurídicos número 100, México, pp. 1-74.

<sup>178</sup> Häberle Peter, “*El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*”, Op. Cit.

- Distribución de recursos tributarios entre la Federación y los Estados miembros, quienes han de tener una autonomía económica que conlleva una autonomía política real.
- Rigidez constitucional federal, que conlleva a la participación tanto del legislador federal como de los Estados federados para poder reformar la Constitución federal.
- La inmodificabilidad del principio federal.
- El bicameralismo, representado en México por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que conforman el Congreso de la Unión.
- Participación de las entidades territoriales en la formación de la voluntad de la Federación (derecho federal, en especial el legislativo), a fin de evitar el aislamiento del nivel federal y el estatal.<sup>179</sup>
- Vigilancia federal y de ser necesario, intervención federal, con el objeto de que los Estados federados respeten el derecho federal.
- Existencia de una instancia de resolución de conflictos, (judicial especialmente) entre la Federación y las entidades federadas o entre éstas últimas.
- Cada Estado federado tiene una autonomía constitucional. Este elemento es aumentado por la doctora Gamper<sup>180</sup> y supone que los Estados pueden por sí mismos aprobar su propia Constitución que regule su organización, procedimiento legislativo, derechos fundamentales, etcétera.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> En el caso particular mexicano, esa participación se denota en la Cámara de Senadores.

<sup>180</sup> Dra. Anna Gamper. Se recomienda la consulta de *"The hey-day of theoretical disputes on statehood and sovereignty is over, and a dualistic approach seems to be prevailing worldwide"* Gamper, A. (2005) y *"A global theory of federalism: the nature and challenges of federal state"*. German Law Journal, vol. 6, núm. 10, 1305.

<sup>181</sup> Norma constitucional que desde luego ha de ser compatible con la Constitución Federal.

Los elementos antes enunciados son compatibles y se identifican en el caso de nuestro país al establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son clara muestra de que el federalismo que hoy día impera en el país es el llamado “Federalismo Dual”, pues a pesar de que el Gobierno, principalmente federal, insista en que entre la Federación y sus Estados miembros existe una relación íntima para ofrecer y ante todo, dar un buen servicio a la población, (lo que implicaría un federalismo cooperativo) la realidad es que conforme a la establecido en la Constitución Federal, la Federación y los Estados tienen bien delimitadas sus funciones y alcances de éstas, al grado de contemplar medios de control constitucional como ya se ha señalado anteriormente.

### 3.4. La Acción por Omisión Legislativa en la Constitución Federal de México.

Tomando como punto de partida los antecedentes ya enunciados, es de relevancia señalar que en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, el poder legislativo es el órgano sobre el que recae la facultad y aún más importante, **el deber** de legislar sobre determinada materia, siempre en adecuación a la Constitución Federal, ya que tal facultad o deber también recae en el Presidente de la República, las Legislaturas Estatales y en los propios ciudadanos.<sup>182</sup>

Ahora bien, el Congreso de la Unión está conformado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, siendo que en conjunto o por separado, cumplen con sus funciones, de acuerdo a los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos que con numerosas reformas, (particularmente al artículo 73) han ensanchado las atribuciones a nivel federal, estrechando a su vez la posibilidad de que las autoridades locales puedan atender de manera directa, oportuna y eficaz las expectativas de sus comunidades.<sup>183</sup>

En ese sentido, el legislativo federal cuenta con una diversidad de competencias que, en lugar de permitir la accesibilidad, prontitud y eficacia en la creación de leyes, ha venido a complicar tal función, dilatando y peor aún, entorpeciendo sus funciones, al grado de dar pauta a una omisión o lentitud en su actividad legislativa.

Conforme los preceptos constitucionales antes invocados y en general, de acuerdo al contexto e interpretación integral de la Carta Magna Federal, el

---

<sup>182</sup>Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada al 10 de febrero del 2014.

<sup>183</sup> Comentario de Diego Valadés en el libro *“El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional”*, Ed. Universidad Autónoma de México, Serie estudios jurídicos número 100, México, pp. XX.

legislativo de la Unión puede ejercer en forma potestativa y obligatoria su función, es decir, puede ejercer su actividad en la materia y en el momento que así lo considere, siempre que no tenga alguna prohibición o bien, ejercerla cuando expresamente tiene el deber de crear leyes para la debida funcionabilidad y respecto de la Constitución Federal, pero, ¿qué sucede cuando no ejerce o cumple su función legislativa?, evidentemente se presenta una omisión que conlleva a una inadecuada e incluso, imposible aplicación u observancia de la Constitución, debido a la falta de legislación que la proteja en lo particular o a los derechos fundamentales o humanos en ella contenidos, originando así transgresiones que invariablemente interrumpen o impiden la adecuada funcionalidad de la sociedad.

Ante tales circunstancias debe decirse que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contempla en forma específica, como proceder ante una omisión legislativa, sea absoluta o parcial, ya que los artículos que la conforman, en particular los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, así como sus leyes reglamentarias, implican la existencia de legislación (leyes, decretos, etcétera) de las que derivan las controversias que en dicho articulado se señalan, lo que evidencia la importancia de legislar sobre el tema a nivel federal, a fin de preservar y respetar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal, permitiendo con ello el debido funcionamiento de la sociedad y de los principios bajo los cuales fue creada la República.

Un ejemplo histórico a nivel federal sería la adición al artículo 21 constitucional que previó que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de la acción penal podrían ser impugnadas por la víctima u ofendido a través de la vía jurisdiccional en los términos que estableciera la ley, adición al texto constitucional que data del 31 de diciembre de 1994. En este supuesto, la omisión se produjo desde el momento en que a pesar de haber externado el Poder Constituyente permanente su intención de que se estableciera por el legislador ordinario un recurso contra esas determinaciones, no lo creó de

inmediato, o en un tiempo razonable, dado que la reforma al artículo 9, fracción XIX del Código de Procedimientos penales vigente para el entonces Distrito Federal se efectuó hasta el 17 de septiembre de 1999, lo que implicó un vacío legislativo sobre el tema entre 1995 y 1999, que se colmó mientras tanto con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se consideró que la tutela de esa garantía a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, se podría llevar a cabo a través del juicio de amparo.<sup>184</sup>

Otro ejemplo más reciente es el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la figura del amparo adhesivo, en la que señaló que a partir de la reforma al artículo 107 fracción III, inciso a), párrafo segundo de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se incorporó al texto fundamental esta figura, siendo que en la reforma se estableció que la ley determinaría la forma y términos en que debería promoverse pero al no existir en el ordenamiento legal (sería incorporado hasta 2013) la manera en la que esta figura se podía interponer, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la ausencia de esta figura al nivel normativo no era óbice para que dicho medio de control pudiera incoarse y tramitarse, pues hasta en tanto el Congreso de la Unión no cumpliera con la obligación constitucional de legislar la figura a nivel secundario, los Tribunales de control constitucional podían aplicar las disposiciones constitucionales y legales (en este caso la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles), interpretándolas a la luz del texto constitucional para tramitar la figura multicitada.

---

<sup>184</sup> Otro ejemplo fue la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, aprobada en 1999, (la cual ya se analizó jurisprudencialmente en el capítulo anterior) en la que el artículo 5° transitorio se estipuló que antes del inicio del ejercicio fiscal de dos mil dos, las legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios, adoptarían las medidas conducentes para que los valores unitarios que sirven de base al impuesto predial, se equipararan al valor del mercado, imperativo que no fue acatado en la mayoría de los casos, pues a pesar de que en algunas Entidades Federativas los Ayuntamientos formularon las propuestas de tales valores unitarios, las legislaturas de los Estados no efectuaron oportunamente el examen de aquéllas, desatendiendo así el mandato Constitucional en el sentido de que se establezca el sistema de coordinación.

Como ya señalamos en un apartado anterior, el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, son los medios de control de la constitucionalidad por antonomasia en México.

Los numerales 103 y 107 de la Constitución Federal Mexicana establecen que el juicio de amparo es un procedimiento que se encuentra a disposición de las personas (físicas, morales o jurídicas), cuyo propósito fundamental es anular los actos de autoridad, entre ellos las leyes que sean contrarias a los derechos consagrados en la Constitución Federal a favor de los primeros, pero en forma destacada valga decir que la defensa de la Constitución, a través de este juicio no incluye las omisiones legislativas.

No obstante, lo anterior, las reformas de junio de 2011 a los artículos 1º, 103 y 107 de la Constitución Federal extendieron la atribución de los Tribunales de la Federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite por **omisiones** en las que la autoridad incurra.

En virtud de que la Constitución mexicana no establece una “acción” que pueda ser útil para cuestionar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que fijar criterios jurisprudenciales vanguardistas para determinar cuáles son los instrumentos procesales a través de los cuales es factible advertir la inercia pasiva del legislador.

Abundando en lo anterior, señala César Astudillo que :<sup>185</sup>

- a) Ha negado en primera instancia la procedencia del amparo en relación a esta figura, pero en el momento en que ha tenido frente a sí una omisión

---

<sup>185</sup> Astudillo, César, “*La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en México*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, página 316, sitio [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omisi\\_n\\_legislativa\\_en\\_M\\_xico.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_inconstitucionalidad_por_omisi_n_legislativa_en_M_xico.pdf), consultada el 17 de enero de 2017.

legislativa que hacía ineficaz un derecho constitucionalmente protegido ha procedido a ampliar la cobertura del amparo indirecto;<sup>186</sup>

- b) Se ha pronunciado en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, y
- c) Ha dejado abierta, como única posibilidad, la vía de las controversias constitucionales.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Al resolver el amparo en revisión 961/97, (Correspondiente a la Novena época, del Pleno de la Suprema Corte, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, diciembre de 1997, tesis P. CLXVIII/97, p. 180, materia común) se señaló que los Tribunales Colegiados de Circuito, (siguiendo la línea argumentativa de la Suprema Corte) determinaron la improcedencia del amparo para impugnar la omisión de la legislatura estatal de aprobar y expedir cuotas y tarifas aplicables al impuesto predial para el ejercicio fiscal 2002, previstas en el artículo 115, fracción IV constitucional, así como para impugnar de modo directo la posible omisión o inactividad legislativa en el desarrollo de tratados internacionales. Cfr. respectivamente: Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIX, enero de 2004, Tesis IV.2o.A.56 A, p. 1549, (Tesis aislada) en esta tesis la Suprema Corte señaló que respecto a la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales es improcedente el juicio de garantías, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, **pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.**

<sup>187</sup> En este apartado debe acudirse a un antecedente muy significativo, en el que la Suprema Corte se pronunció sobre actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a “actos”, debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.

### **3.4.1. Por cuanto a las controversias constitucionales.**

A mayor profusión debe decirse que cuando se resolvió la controversia constitucional 10/2001, existió un pronunciamiento sobre la temporalidad de las omisiones en que pueden incurrir los órganos de poder.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución no establece un plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas, las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación jurídica, de carácter permanente, que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se actualiza diariamente, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual manera. Esta peculiaridad ha llevado a nuestro máximo tribunal a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día, mientras la omisión subsista.<sup>188</sup>

En igual orden de ideas se advierte que el 10 de marzo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 46/2002, promovida por el municipio de San Pedro Garza García, en contra del Congreso del Estado de Nuevo León.

El Ayuntamiento referido señaló como acto impugnado la “omisión” del Poder Legislativo del Estado de adecuar las disposiciones legales en materia municipal de la entidad federativa (respecto al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999) a las reformas realizadas al artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución.

---

<sup>188</sup> Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis XVIII, agosto de 2003, tesis P. /J. 43/2003, p. 1296, materias constitucional y jurisprudencia.

En el escrito de demanda, el municipio señaló como conceptos de invalidez que la omisión del legislador estatal de concretar el deber de desarrollar las “normas programáticas” que se incluyen en el artículo 115 constitucional vulneraba el principio de autonomía y paralizaba la eficacia de la norma fundamental citada.

También adujo que la omisión del legislativo implicaba el incumplimiento del mandato expreso contenido en la norma constitucional, cuando dicho contenido es directo e inaplazable, dada su jerarquía, sin que dependa de la voluntad del legislador ordinario, puesto que el principio de supremacía constitucional suponía que la operatividad o eficacia de los preceptos constitucionales no se hiciera depender de ningún órgano de poder distinto al constituyente.

Por último, el municipio reclamó que la inactividad del legislador resultaba contraria a la norma suprema, ya que la realización de la voluntad del constituyente es necesaria e inaplazable para que el municipio pueda ejercer las funciones que le corresponden como poder público.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acogió buena parte de los razonamientos jurídicos del municipio, al argumentar en su interpretación que:

- La infracción impugnada impedía que las reformas a la norma fundamental pudieran tener plena eficacia, pues en los términos en que está redactado el artículo 115 constitucional era imposible sostener que la infracción a lo ordenado por el artículo segundo transitorio del decreto reformador se subsanara con la aplicación directa del propio precepto constitucional, sino que en todo caso **se requieren las normas legales que desarrollen los supuestos previstos en dicho marco constitucional**, pues precisamente el órgano reformador de la Constitución dejó a las legislaturas locales el desarrollo de la norma fundamental, lo que implica no sólo la adecuación de las disposiciones constitucionales estatales, sino la de las leyes secundarias.

- Que en función de que la obligación constitucional de adecuar la legislación tenía un plazo determinado, la contravención a la Constitución existe desde el momento en que dichas adecuaciones no se realizaron en el plazo estipulado, toda vez que si el legislador ordinario ha recibido del poder constituyente un determinado mandato sin acatarlo dentro del ámbito temporal establecido, esto vulnera la supremacía constitucional, puesto que origina una situación jurídica contraria a la Constitución.
- Que la legislatura estatal debió haber hecho todo lo que estuviera a su alcance para el cumplimiento efectivo y oportuno del mandato constitucional, porque en el momento en que la Constitución establece una obligación con plazo determinado, sin que se acate, la mayor violación a la Constitución consiste en no hacer lo necesario para que se cumpla.
- En congruencia con el pacto federal, las legislaturas locales deben acatar plenamente los mandatos del órgano reformador de la Constitución y deben hacerlo dentro del plazo que éste les señale.

Como consecuencia de lo anterior y después de que la Suprema Corte declarara que no se había cumplido el mandato constitucional del artículo 115, dispuso que fuera el Congreso del Estado de Nuevo León quien, en pleno ejercicio de su jurisdicción, realizara las adecuaciones necesarias de las leyes municipales al texto del citado artículo, tal y como se ordenaba en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Sin embargo, en uso de las facultades que le confiere la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional para regular los efectos temporales de sus resoluciones, consignadas en los numerales 41 y 45 de dicha norma secundaria, la Suprema Corte dispuso, y esto es lo significativo, de un ámbito temporal dentro del cual dicha adecuación debía realizarse.

Nuestro más alto tribunal sostuvo que con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico de la entidad federativa, el Congreso del Estado, dentro del segundo periodo de sesiones,<sup>190</sup> debía realizar las adecuaciones legales en materia municipal y ajustarse en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.<sup>191</sup>

De lo anterior se colige que ha sido a través de las controversias constitucionales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha podido desarrollar una noción de las omisiones legislativas.

Esto se aprecia particularmente con el fallo del 3 de octubre de 2005, cuando los ministros resolvieron por unanimidad de votos la controversia constitucional 14/2005, misma que fuera promovida por el municipio de Centro del Estado de Tabasco. En este fallo la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse doctrinariamente respecto a las omisiones legislativas imputables a los órganos legislativos.<sup>192</sup>

Lo anterior es un claro ejemplo de la inconstitucionalidad que puede originar la falta de actividad del legislador y a la par demuestra la necesidad de contar con un

---

<sup>190</sup> Que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 5° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa Entidad comprende del 30 de marzo al 30 de junio.

<sup>191</sup> Señala a este respecto César Astudillo, op cit. p. 324, consultable en la página de internet [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omisi\\_n\\_legislativa\\_en\\_M\\_xico.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_inconstitucionalidad_por_omisi_n_legislativa_en_M_xico.pdf), que en esa misma fecha la Corte resolvió sobreseer la controversia constitucional 32/2003, promovida por el mismo municipio de Nuevo León, contra el mismo órgano legislativo, por las mismas omisiones. La motivación para decretar la cosa juzgada y el consecuente sobreseimiento se basó en la identidad existente entre los sujetos y el objeto de la controversia. Dado que ambas se resolvieron en el mismo momento, era imposible tener datos objetivos respecto al cumplimiento de la sentencia emitida en la controversia 46/2002; sin embargo, es de destacarse que en la resolución de sobreseimiento se sostiene que la falta de información en torno al cumplimiento de la resolución no modifica la existencia de la cosa juzgada, y que, en todo caso, dicha problemática es competencia del presidente de la Suprema Corte, en términos de lo dispuesto por los artículos 46 a 50 de la Ley Reglamentaria de la materia, que se refiere, precisamente a la ejecución de las sentencias.

<sup>192</sup> La resolución de la controversia constitucional en donde se impugnó tanto la omisión de dictaminar y resolver respecto de una iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, como la “omisión” de dictaminar y resolver en torno de una iniciativa para solicitar la contratación de empréstitos, se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, pp. 2301 y ss.

mecanismo de control constitucional que “active” al legislador, para evitar que con la omisión de sus atribuciones vulnere lo dispuesto en la Constitución.<sup>193</sup>

La omisión legislativa denominada “relativa” surge cuando el legislador, al emitir determinada normativa, tendiente, por ejemplo, a regular determinado instituto, omite respetar el principio de igualdad ante la ley, en mérito de que la Constitución ordenaba tratar de forma distinta alguna situación.

A mayor precisión, en la omisión relativa sí hay actividad por parte del legislador tendente a normar algún aspecto contenido en la Constitución, pero esa actividad es parcial, al disciplinar unas materias sólo para algunas relaciones, excluyendo otras que necesariamente debe legislar,<sup>194</sup> es decir, en la omisión relativa se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general, con independencia de que pueda resultar inconstitucional por omitir respetar el principio de igualdad ante la ley. De ahí que resulte procedente la acción de inconstitucionalidad para el reclamo de las omisiones relativas, puesto que se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general que puede resultar contraria a la Constitución, por la falta de regulación de algunos aspectos que necesariamente se tenían que normar.

Como ejemplo de omisión legislativa parcial se cita el caso de la acción de inconstitucionalidad 22/2001, donde se resolvió declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, en razón de que dicho artículo no establecía la prerrogativa de recibir financiamiento público para los partidos políticos que no tuvieran antecedentes electorales en el Estado de Hidalgo.

---

<sup>193</sup> Otro ejemplo es el caso del derecho a la Información, que desde 1977 se incorporó al texto constitucional, pero hasta 2002 tuvo aplicación, ya que en abril de ese año se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>194</sup> Montoya Zamora, Raúl, “*Acciones por omisión legislativa, como medio de control constitucional en materia electoral*”, quien fungía como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, adscrito a la Ponencia de la magistrada Hortensia Alvarado Cisnero, cuya aportación es consultable en la página de internet <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/viewFile/12107/10912>

En la sentencia recaída a la mencionada acción de inconstitucionalidad, se condenó a la legislatura del Estado de Hidalgo para que emitiera la norma atinente, en donde se previera el financiamiento público para esos partidos políticos.

Para el caso que nos ocupa, también nos parece trascendental la resolución recaída en la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año,<sup>195</sup> con relación al Código Electoral de Aguascalientes, en cuyo punto resolutivo octavo se sostuvo lo siguiente:

“... ”

(...) Se declara fundada la omisión legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes, en relación con la celebración de convenios entre el Instituto Electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral. **En consecuencia, el órgano legislativo de esa entidad federativa, deberá legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada.** Entre tanto el Instituto Estatal Electoral queda facultado para celebrar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de esta resolución.

... ”<sup>196</sup>

**(Énfasis añadido).**

En 2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, determinando que el

---

<sup>195</sup> Dicha acción fue resuelta en sesión celebrada el 10 de noviembre de 2009.

<sup>196</sup> La resolución se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio Armando Valls Hernández, Olga del Carmen Sánchez Cordero, viuda de García Villegas, Juan Nepomuceno Silva Meza y presidente, Guillermo Ortiz Mayagoitia. Votaron en contra los ministros Margarita Luna Ramos y Franco González Salas.

Congreso del Estado de Quintana Roo fue omiso en regular en Sede jurisdiccional las hipótesis normativas relativas a los recuentos (totales o parciales) de la votación, incumpliendo así con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Carta Fundamental de la República.<sup>197</sup>

Uno de los temas controversiales de esa acción se centró en la votación necesaria para declarar la omisión legislativa y con ello emitir una resolución de condena en donde se obligara a la Legislatura correspondiente a expedir la normatividad faltante; lo anterior, porque de conformidad con el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos; entonces, el problema se suscitó sobre si se requiere esa votación (ocho votos) para declarar la omisión legislativa.

Nos parece muy oportuno hacer hincapié en la existencia de precedentes contrarios, en donde las omisiones fueron declaradas por una mayoría de ocho votos, como en el caso de la acción de inconstitucionalidad 27/2009.<sup>198</sup>

Desde nuestro particular punto de vista y aunque no sea materia directa del presente trabajo de investigación, la omisión legislativa o cualquier otro asunto que decida o se resuelva a través de una acción de inconstitucionalidad debe de ser aprobada por una simple mayoría de votos, toda vez que aún y cuando es innegable la importancia de reconocer una omisión al orden constitucional y con ello desarrollar una sentencia en donde se le dé un plazo razonable al legislador para que cumpla con su deber de legislar lo omitido, eso no es óbice para que las decisiones dependan de una mayoría, ya que este tipo de candados obstaculizan

---

<sup>197</sup> La resolución puede ser consultada en la página de internet ubicable en el sitio [http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do\\_navegador/183](http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/183), el cual fue consultado el 10 de abril de 2017.

<sup>198</sup> Y sus acumuladas, de números 29/2009, 30/2009 y 31/2009.

el desarrollo de criterios que desde nuestra perspectiva nutren el quehacer jurídico nacional.<sup>199</sup>

En el punto resolutivo sexto de la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, textualmente se señala:

“... ”

En consecuencia, es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada, en términos del considerando último de esta resolución, antes de la celebración de la jornada electoral estatal.

(... )

...”

Como se puede constatar de lo antes expuesto, si bien la acción de inconstitucionalidad resulta viable para el control constitucional de omisiones parciales, no es así para los casos de omisiones absolutas, en donde el legislador no realiza actividad alguna para concretizar lo dispuesto en la Constitución; de ahí la importancia de contar con un mecanismo de control constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador.

En las diversas resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación se han utilizado términos como “silencio del legislador”, “omisión del legislador”, “omisión de la ley” o “silencio de la ley” para referirse a lo que se conoce de manera común como “laguna de la ley”.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Después de todo siempre está al alcance una herramienta infalible, al alcance de la Suprema Corte, la que se utiliza para cambiar muchos criterios jurisprudenciales... “De una nueva interpretación...”

<sup>200</sup> Se entiende por “laguna del derecho” la circunstancia en que un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica (caso, controversia). Estas situaciones enfrentan los órganos jurídicos aplicadores cuando no existen disposiciones directamente aplicables a cuestiones de su competencia, i. e., cuando enfrentan situaciones no previstas”. Cfr. varios autores, *“Diccionario jurídico mexicano”*, I-O, 12a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de

A mayor abundamiento, el tratadista Carlos Baez Silva, cita algunos ejemplos prácticos, a saber:

- a) Cuando una de las partes del juicio de tercería (que deriva de un juicio ejecutivo mercantil) pierde en ambas instancias, procede condenarla al pago de las costas del proceso, a pesar de que en los artículos 1081 a 1089 del Código de Comercio que regulan dicha institución, no haya reglamentación cuando se intenta la tercería excluyente en el juicio mercantil ejecutivo sin obtener sentencia favorable, pues al surtir la hipótesis de condenación forzosa en los juicios mercantiles ejecutivos a que aluden la fracción III y IV, del numeral 1084 del propio ordenamiento, y ante la aludida omisión o silencio del legislador, de acuerdo al precepto 1324 de la ley mercantil, se debe acudir a la fuente integradora del Derecho.
  
- b) La omisión del legislador ordinario en cuanto a reproducir determinados requisitos o condiciones que constitucionalmente rigen un específico acto de autoridad no implica contravención a la norma fundamental, sino en todo caso un vacío legislativo que debe integrarse con lo dispuesto en otras disposiciones de observancia general.<sup>201</sup>
  
- c) De la teleología del artículo 365 del Código Federal de Procedimientos Civiles se desprende que el proceso debe suspenderse cuando alguna de las partes o su representante procesal, en su caso, sin culpa alguna suya se encuentre en la absoluta imposibilidad de atender al cuidado de sus intereses en el litigio; esta intención debe prevalecer ante la omisión del legislador en materia laboral, con base en los principios generales de derecho, aplicados supletoriamente conforme al artículo 17 de la Ley

---

Investigaciones Jurídicas, 1998, t. III, p. 1921. Otra definición: "el sistema [jurídico] presenta una laguna siempre que un caso concreto no pueda ser resuelto de ningún modo sobre la base de normas preexistentes en el sistema", Guastini, Ricardo, *"Estudios sobre la interpretación jurídica"*, trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2000, p. 84., Cit Post., Báez Silva, Carlos *"La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México"*, Op. Cit.

<sup>201</sup> Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, mayo de 2000, p. 300, tesis: 2a. XXXIII/2000.

Federal del Trabajo, a fin de encontrar soluciones particularmente justas y equitativas.

- d) El artículo 123 del Código Fiscal no prevé ningún requerimiento para el gobernado, pero tampoco consigna ninguna prohibición para que dicha prevención se realice, por lo que puede operar la aplicación supletoria del precepto del Código Federal de Procedimientos Civiles antes citado, para integrar una omisión de la ley.
- e) Si bien es cierto que la jurisprudencia es fuente del derecho, no hay razón para pensar que la Suprema Corte no pudiera ejercer la función de suplir las lagunas y deficiencias del orden jurídico positivo.<sup>202</sup>
- f) Aun cuando la Ley Agraria no establezca en forma expresa en alguno de sus numerales la obligación de los Tribunales Agrarios de suspender la audiencia cuando el actor, ante la ausencia del demandado amplíe su demanda, el “silencio de la ley” no puede servir como base para considerar que no procede la suspensión de la audiencia relativa en la hipótesis antes mencionada, porque de ser así, se estaría aceptando que, sin ser el demandado debidamente notificado de los nuevos actos esgrimidos por el actor, se le declare confeso sin cederle la oportunidad de preparar su defensa en contra de los actos novedosos, lo que contravendría y haría nugatorio el principio que se deriva de lo dispuesto por el artículo 170, en relación con el 178, ambos de la Ley Agraria,<sup>203</sup> lo que hace patente la intención del legislador en el sentido de garantizar que dicha parte pueda preparar su defensa en forma adecuada y oportuna, pues proceder de otra

---

<sup>202</sup> Por ejemplo, al fijar, “por omisión de la ley” el término de diez días para que el arrendador se oponga a la continuación del arrendamiento. (Tesis jurisprudencial 75 de la Cuarta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1985) Este criterio es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XI, enero de 1993, p. 284, tesis aislada.

<sup>203</sup> En los cuales se establece la obligación de correr traslado al demandado con copia de la demanda al menos diez días antes de la celebración de la audiencia del juicio.

forma, dejaría al demandado en estado de indefensión, ya que sin tener noticia previa de lo reclamado se le estaría declarando confeso.

Según el tratadista en cita, este tipo de omisiones legislativas han recibido el nombre de relativas o parciales, pues el legislador actúa, crea la ley, pero no incluye entre sus supuestos de aplicación algunos que se presentarán al momento de aplicarla, y que, por la misma o mayor razón, deben ser regulados tal cual están los previstos expresamente por la ley.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> La Suprema Corte de Justicia se ha ocupado ya del tema de la omisión legislativa, entendida ya como inactividad normativa del órgano legislativo, tanto en el caso de la falta de desarrollo legislativo de un derecho individual constitucionalmente consagrado, como tratándose de omisiones legislativas que no causan un agravio personal y directo.

### 3.4.2. Por cuanto al juicio de amparo.

En México, el juicio de amparo indirecto funciona como medio para hacer efectivos los derechos humanos consagrados en la Constitución, así como las garantías efectivas para su tutela, evitando, entre otras cosas, que la ausencia de reglamentación eluda que tales derechos puedan ser ejercidos por los titulares; de esta manera, "más que la elaboración de las disposiciones reglamentarias", la intervención de los juzgadores federales mediante el juicio de amparo indirecto "pretende la realización del acto, a fin de que de esta manera se transforme el derecho abstracto en una situación concreta".<sup>205</sup>

Se ha sostenido que entre los operadores jurídicos mexicanos está fuertemente extendido y arraigado el vicio constitucional de "pensar que los derechos constitucionales no existen mientras no se reglamentan", lo cual conduce a una derogación *de facto* de tales derechos mediante la inactividad del legislador.

Guillermo Guzmán Orozco, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala al respecto que:

“...  
(...) es inexacto que una garantía constitucional no otorgue derecho alguno a los gobernados, **sino que sólo le imponga al Gobierno la obligación de legislar**, lo que implica que, si no le viene en gana hacerlo o hacerlo en forma sesgada, el precepto constitucional queda derogado de facto”.<sup>206</sup>  
...”

**(Énfasis añadido).**

---

<sup>205</sup> Cfr. Sidou, Othon J. M., op. cit., nota 43, p. 174., cit post Báez Silva, Carlos “*La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México*”, Op. Cit.

<sup>206</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*El derecho a la información*”, México, 2000, p.10.

Pareciera que mientras el órgano del cual se reclame la omisión no ejercite sus facultades, no es posible demandarle una actuación, pues ello implicaría que la Suprema Corte terminara por sustituirle en el ejercicio de las facultades del órgano de que se trate.

Por el contrario, cuando se estima que el órgano ha incurrido en su actuar en una omisión respecto de lo ordenado por una norma superior -Constitución o no-, puede llevarse a cabo el control de regularidad, pues ahí la omisión sí puede constituirse en el contenido de la declaración de invalidez.<sup>207</sup>

Como se anotó en líneas anteriores, las omisiones legislativas relativas se acercan a lo que tradicionalmente se conoce como "laguna de la ley", es decir, el legislador actúa, crea la ley, pero lo hace de manera defectuosa, a criterio del juzgador constitucional. Para robustecer lo anterior debe decirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido distintos criterios en el sentido de que en el juicio de amparo es improcedente cuando se reclama la inconstitucionalidad por omisión legislativa, (no laguna de Ley) de los cuales interesan los siguientes:

“ ...

**Novena Época.**

**Registro: 175872.**

**Instancia: Pleno.**

**Jurisprudencias.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Tomo XXIII, febrero de 2006. Materia(s): Constitucional.**

**Tesis: P./J. 11/2006. Página: 1527.**

**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos

---

<sup>207</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “*Constitución Tribunales y democracia*”, México, Themis, 1998, p. 20.

legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José

Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 11/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.

...”

Descuella del criterio anterior un análisis de naturaleza académica o conceptual, de donde se puede interpretar o fijar los alcances de la figura que nos ocupa en este trabajo recepcional, pero en todo caso no aporta desde el punto de vista de la función jurisdiccional qué es lo que se debe hacer ante esta circunstancia.

De ese asunto surge una jurisprudencia donde se determinó como omisión legislativa el hecho de que un Congreso Local que recibe la propuesta de los Municipios para actualizar los valores unitarios de la propiedad inmobiliaria no se pronuncie sobre la misma.<sup>208</sup>

La tesis respectiva es del tenor literal siguiente:

“...

**Tesis: P./J. 12/2006.**

**Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Novena Época.**

**Número de Registro: 175854.**

**Pleno. Tomo XXIII.**

**Febrero de 2006.**

**Página 1532.**

**Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).**

---

<sup>208</sup> Dado que con esa conducta omisiva se provoca una violación directa al artículo quinto transitorio de la reforma efectuada al artículo 115 constitucional que estableció que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, debía realizarse la actualización en cuestión, la cual quedó a cargo de ambos órdenes de gobierno que debían establecer los vínculos conducentes de coordinación.

**PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.** La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. En ese sentido, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces.

Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José

Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 12/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.

...”<sup>209</sup>

Nos parece que en este caso el pronunciamiento es más determinante y vigoroso, puesto que se señala con precisión que la falta de actividad legislativa contraviene el principio de competencias y la autonomía municipal por cuanto a la posibilidad del cobro de contribuciones, limitada por la inactividad del legislador estatal.

Otros criterios que interesan respecto a la improcedencia del amparo en contra de omisiones legislativas se reproducen a continuación:

“ ...

**Tesis: P. CLXVIII/97.**

**Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

---

<sup>209</sup> En lo que atañe al tema del impuesto predial el Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia 1/2005, que resolvió una denuncia de contradicción de tesis suscitada al resolver juicios de amparo, se había pronunciado en el sentido de que la reforma constitucional no constituyó para los Ayuntamientos Municipales una obligación de realizar las mencionadas propuestas de actualización de los valores comerciales de los predios ante el Congreso Local respectivo, pues anterior a esa reforma constitucional ya existía el impuesto predial, que dada su naturaleza local, se calculaba con mecanismos y elementos distintos en cada entidad federativa, de tal manera que tales Ayuntamientos, podían no advertir la necesidad de realizar la propuesta de referencia, sin que esa omisión se tradujera en una omisión legislativa; entonces, la diferencia con los criterios anteriores estriba en que en principio, los Ayuntamientos no estaban obligados ineludiblemente a realizar esas propuestas sino sólo en el supuesto de que la normatividad existente no tomara en cuenta como base del impuesto predial el valor comercial de los inmuebles, pero la Legislatura del Estado sí está obligada a examinar las propuestas de que se viene hablando cuando éstas hubieran sido presentadas. La jurisprudencia últimamente citada dice: **“PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Y ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTOS SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISIÓN NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPARE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES.”**

**Novena Época.**

**Número de Registro: 197222.**

**Pleno.**

**Tomo VI.**

**Diciembre de 1997.**

**Página 180.**

**Tesis Aislada(Común).**

**LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.** Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la

creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.

Amparo en revisión 961/97. Alberto Santos de Hoyos. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

...”

“...

**Tesis: P. LXXX/99.**

**Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Novena Época.**

**Número de Registro 192864.**

**Pleno.**

**Tomo X.**

**Noviembre de 1999.**

**Página 40.**

**Tesis Aislada (Constitucional, Común).**

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.**

Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.

Amparo directo en revisión 2632/98. Jorge Villalobos Torres. 24 de agosto de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXX/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

...”

En los criterios anteriormente referimos encontramos elementos sujetos a una ponderación que se vincula con las reformas constitucionales del 6 junio de 2011, así como la expedición de la nueva ley de amparo del 2 de abril de 2013, particularmente porque a raíz de las reformas señaladas, entre los actos que son materia de amparo, están las “omisiones”,<sup>210</sup> pero esta incorporación no necesariamente armoniza con el principio de “relatividad”, por virtud de la cual los efectos de una ejecutoria de esta naturaleza se limitan a la protección de los derechos humanos de la persona, sin que con esa protección sea factible hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motiva, de tal manera que los efectos de la relatividad de alguna forma siguen permeando el criterio de los juzgadores.

Ahora bien, no debe soslayarse el hecho de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero de la Constitución General permite ahora la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma con efectos

---

<sup>210</sup> El numeral 103, fracción I, constitucional establece que será competencia de los Tribunales de la Federación el conocer de toda controversia suscitada por normas generales, actos u **omisiones** de la autoridad que violen los derechos humanos.

generales, lo cual ha sido recogido en las interpretaciones más recientes del Poder Judicial Federal, pero en este tópico, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha dicho que en todo caso, este tipo de declaratorias debe ser materia de un procedimiento especial, sin que por ello se entienda aplicable a casos concretos o a supuestos de inexistencia de la norma, de lo que se infiere que en todo caso, este mecanismo de aplicación *erga omnes* se implementaría contra normas que existan y no en contra de la falta de existencia de la norma a efecto de procurarla o crearla, lo cual se refleja en la tesis que se transcribe seguidamente:

“...

**Décima Época.**

**Número de Registro: 2002843.**

**Instancia: Segunda Sala.**

**Tesis Aislada.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Libro XVII.**

**Febrero de 2013.**

**Tomo 2.**

**Materia(s): Común.**

**Tesis: 2a. VIII/2013 (10a.).**

**Página: 1164.**

**OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone

que las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, **es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.** No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los Tribunales de la Federación

conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.

Amparo en revisión 588/2012. Dinorah Trinidad Guadalupe Cantú Pedraza. 28 de noviembre de 2012. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

**(Énfasis añadido).**

La tesis referida también aborda lo atinente a la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de toda controversia suscitada por omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos referida en el artículo 103, fracción I, constitucional, pero dicho numeral no hace referencia a las omisiones de carácter legislativo, ya que en ese supuesto se estaría ante la limitante prevista en el artículo 107, fracción II, párrafo primero. (Los efectos generales)

Conviene apuntar que lo que sucedió en el juicio de amparo en revisión 76/2013 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,<sup>211</sup> en el que medularmente se discutió la ilegalidad del bloqueo, inmovilización y aseguramiento de las cuentas bancarias de una sociedad anónima, acto que fuera ordenado por un Administrador Local de Auditoría Fiscal.

---

<sup>211</sup> Página de Internet: <http://jurisprudenciayeticajudicial.wordpress.com/2014/04/21/sentencia-el-amparo-contra-omisiones-legislativas/>, consultada el 23 de abril de 2015.

La sociedad anónima promovió juicio de amparo indirecto al estimar violados los derechos de acceso a la justicia, de audiencia y debido proceso, ante la inexistencia de una ley que estableciera un procedimiento al interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respecto de los bloqueos, aseguramientos e inmovilizaciones de sus cuentas bancarias.

La jueza de Distrito que conoció el asunto resolvió sobreseer en el juicio por lo que hace a la omisión legislativa y conceder el amparo respecto del oficio en el que se dicta el aseguramiento precautorio de las cuentas bancarias de la que era titular la sociedad quejosa.

En respuesta, la Administración Local y la sociedad anónima interpusieron sendos amparos en revisión, aduciendo, en el primer caso la indebida suplencia de la queja (realizada por la Jueza de Distrito) al señalar que el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación no había sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el segundo caso se adujo la violación de derechos y las garantías contenidas en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Federal.

Los magistrados encargados de resolver el asunto <sup>212</sup> advirtieron que, contrario a lo señalado por la autoridad recurrente:

“...  
(...) el Pleno de la Suprema Corte... al resolver la contradicción de tesis 291/2012... determinó que el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, viola el derecho a la seguridad jurídica. (...)  
...”

---

<sup>212</sup> Magistrados Patricio González-Loyola Pérez (actuando como presidente), Jesús Antonio Nazar Sevilla y Jean Claude Tron Petit (actuando como Ponente). Este asunto fue resuelto el 6 de junio de 2013.

Ahora bien, respecto al acto consistente en omisión legislativa señalaron lo siguiente:

“ ...

**(...) no todos los silencios del legislador pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales, sino únicamente cuando con su silencio altera el contenido normativo o provoca situaciones jurídicas contrarias a la Constitución** (...) ya que la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción calificada (...)

...” 213

Asimismo, el Órgano Colegiado de control constitucional advirtió que derivado de la reforma de los artículos 1º, 103 y 107 constitucionales, se extendió la atribución de los Tribunales de la Federación para analizar las omisiones en las que la autoridad incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación y por lo tanto que en la Ley de Amparo se contempla que a través del juicio de tutela de derechos humanos se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares.

En ese sentido, señalaron que al establecerse que los efectos de la concesión del amparo pueden versar respecto de actos de carácter omisivo, se entiende que el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario el cual derivado del mandato constitucional **sí puede tener por objeto la solución de controversias**

---

<sup>213</sup>Texto ubicable en la página 20 y 21 de la sentencia de mérito, cuyo texto en línea es visible en la página de internet [http://www.cjf.gob.mx/Reformas/boletin/1113/00001\\_01-TC04-AD\\_AR\\_2013-076\\_VP.pdf](http://www.cjf.gob.mx/Reformas/boletin/1113/00001_01-TC04-AD_AR_2013-076_VP.pdf)

**de actos de tal naturaleza y por ello difirieron del criterio de sobreseimiento dictado por el Juez de Distrito.**<sup>214</sup>

El criterio jurisprudencial en comento, es del tenor literal siguiente:

“ ...

**Tesis: I.4o.A.63 A.**

**Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.**

**Décima Época.**

**Número de Registro: 2005196.**

**Tribunales Colegiados de Circuito.**

**Libro 1.**

**Diciembre de 2013.**

**Tomo II. Página 1197.**

**Tesis Aislada (Constitucional).**

**OMISIÓN LEGISLATIVA. LA CONSISTENTE EN LA FALTA DE CREACIÓN DE UN MECANISMO DE DEFENSA AL INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES PARA IMPUGNAR EXPRESAMENTE EL ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS, ES CONSTITUCIONAL.** La omisión de crear un mecanismo de defensa al interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para impugnar el aseguramiento

---

<sup>214</sup> En la página 27 de la sentencia en comento se señala que no obstante que los Magistrados no compartieron las valoraciones de la Juzgadora, resolvieron confirmar la sentencia recurrida, dado que en el caso no estaba ante un mandato constitucional o convencional específico de protección, dirigido al legislador, que lo obligara a crear un mecanismo de defensa exclusivo dentro de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a efecto de combatir los actos consistentes en el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, pues si bien tanto en la Constitución como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé lo relativo al acceso a recursos sencillos y eficaces que redunden en un efectivo acceso a la justicia, ello no quiere decir que el Estado tenga la obligación de crear un recurso expreso para combatir cada situación que se dé en el tráfico jurídico diario, destacando que la pretensión en cuanto a la creación de un mecanismo de defensa previo en el que se aseguren los derechos y garantías de audiencia previa y debido proceso legal tratándose de aseguramiento precautorio de cuentas bancarias es equivocada, pues al no ser actos privativos, basta con cumplir la exigencia del artículo 16 constitucional.

precautorio de cuentas bancarias, no es inconstitucional, ya que no existe mandato constitucional o convencional específico de protección dirigido al legislador, pues si bien es cierto que tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé lo relativo al acceso a recursos sencillos y eficaces que redunden en un efectivo acceso a la justicia, **también lo es que ello no quiere decir que el Estado tenga la obligación de crear un recurso expreso para controvertir cada situación que se dé en el tráfico jurídico diario, pues ello sería un absurdo.** Además, la pretensión de crear el referido mecanismo de defensa ex profeso, en aras de otorgar las garantías de audiencia previa y debido proceso legal, tratándose de tales actos es equivocada, pues no son privativos; de ahí que éstas no rigen para ellos, por lo que es suficiente cumplir la exigencia del artículo 16 constitucional. **En conclusión, no se actualiza una inconstitucionalidad por omisión en el aspecto planteado, porque uno de los presupuestos para declararla es que haya un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley) que, luego de declarar la norma "programática" o sustancia de un derecho fundamental, requiera de complementación "operativa", por lo que, si aquél no existe, por consecuencia lógica, tampoco la aludida inconstitucionalidad.**

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 76/2013. Administración Local de Auditoría Fiscal del Sur del Distrito Federal y otro. 6 de junio de 2013.

Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit.  
Secretarios: Mayra Susana Martínez López y Marco Antonio  
Pérez Meza.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las  
13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

...”

**(Énfasis añadido).**

Ahora bien, creemos que la figura procesal de la “improcedencia” en el juicio de amparo es un factor que debe analizarse en el caso que nos ocupa, es decir, en la acción por omisión legislativa, para saber si ésta es analizable desde esta perspectiva, ya que ésta figura constituye un impedimento para que la acción de amparo alcance su objetivo en este particular caso.

Es decir, cuando el operador jurídico analiza si los efectos de una eventual concesión de la protección de la Justicia de la Unión son susceptibles de ejecutarse, debe atenderse a lo que dispone el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 61 fracción XXIII de la Ley de Amparo en vigor y en este sentido, lo que debe dilucidarse es si la improcedencia del juicio se actualiza de forma manifiesta e indudable cuando se está ante el reclamo de una omisión legislativa, toda vez que la eventual restitución del goce del derecho violado o vulnerado puede implicar dar efectos generales a la sentencia, lo cual, como ya se señaló contraviene el principio de relatividad.

En una tesis relativamente reciente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>215</sup> en cuya ejecutoria se analizó la regulación de los plazos y términos en los que debe garantizarse el acceso a la justicia por parte del Poder Legislativo, se sostuvo que los juzgadores están facultados para realizar un

---

<sup>215</sup> Amparo en revisión 501/2014. Greenpeace México, A.C. y otra, del 11 de marzo de 2015.

escrutinio de “razonabilidad” cuando el legislador imponga requisitos distintos para el ejercicio de acciones que protejan bienes jurídicos similares.

La tesis en comento es del tenor literal siguiente:

“...

**Tesis: 1a. CXLV/2015.**

**Décima Época.**

**Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.**

**Número de Registro 2009011.**

**Primera Sala.**

**Libro 18.**

**Mayo de 2015.**

**Tomo I.**

**Página 391.**

**Tesis Aislada (Constitucional).**

**ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES.** Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece expresamente parámetros para realizar un análisis ordinario o estricto de la actividad legislativa, también lo es que reconoce que el ejercicio de los derechos humanos sólo podrá restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca; asimismo, señala que los derechos deben interpretarse de forma que favorezca la protección más

amplia de la persona e impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos; de ahí que las normas constitucionales busquen que las autoridades, por regla general, permitan el goce y disfrute de los derechos y, de forma excepcional, impongan alguna restricción. De la misma forma, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la restricción a éstos debe aplicarse conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. **Consecuentemente, el hecho de que el artículo 17 constitucional permita al legislador regular los plazos y términos en los que debe garantizarse el acceso a la justicia, no implica que pueda establecer libremente requisitos que inhiban el ejercicio del derecho o alteren su núcleo esencial, por lo que los órganos jurisdiccionales están facultados para realizar un escrutinio de razonabilidad cuando el legislador imponga requisitos distintos para el ejercicio de acciones que protejan bienes jurídicos similares.**

Amparo en revisión 501/2014. Greenpeace México, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

...”

**(Énfasis añadido).**

De la tesis en comento se colige que, en realidad, el escrutinio se centra en el análisis de “razonabilidad” por virtud del cual el operador jurídico debe encontrar una solución jurisdiccional al dictar el derecho, sin que ello signifique que puede legislar sobre la omisión y este análisis se centra en los principios de interpretación conforme y pro persona.

No obstante, en una ejecutoria más reciente, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México sostuvo que **el juicio de amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria**, particularmente cuando existe un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad a legislar.

El Tribunal Colegiado en comento reconoció que si bien es cierto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido el criterio de que el juicio de amparo era improcedente contra estos actos, (es decir, cuando se impugna la omisión de una autoridad para expedir disposiciones de carácter general, fundamentalmente en atención al principio de relatividad) a juicio de dicho Órgano Colegiado, esa interpretación parece no ajustarse a los parámetros contenidos en las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 y de la Ley de Amparo del 2 de abril de 2013 sin soslayar el hecho de que para determinar la procedencia del amparo contra las omisiones legislativas debe acreditarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> La tesis transcrita fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 249/2017, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La tesis referida es del tenor literal siguiente:

“ ...

**Tesis: I.18o.A.11 K (10a.).**

**Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.**

**Décima Época.**

**Número de Registro: 2012767.**

**Tribunales Colegiados de Circuito.**

**Libro 35. octubre de 2016.**

**Tomo IV. Página 2995.**

**Tesis Aislada (Común).**

**OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la tesis aislada de la improcedencia del juicio de amparo, cuando se impugna la omisión de la autoridad para expedir disposiciones de carácter general porque, en esos casos, podrían darse efectos generales a la ejecutoria vinculando no sólo al quejoso y a las responsables, sino a todos los gobernados y autoridades relacionadas con la norma creada, contraviniendo el principio de relatividad de las sentencias. Dicho criterio fue emitido antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece por lo que, **adminiculando ambas reformas, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado. En tal virtud, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe**

**demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general;** y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad. En esa circunstancia, el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se pretende satisfacer un interés particular, sino uno legítimo para el cumplimiento de un mandato legal ya existente.

DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 53/2016. Edmundo López de la Rosa, consejero del Pueblo de Mexicaltzingo. 21 de abril de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Cruz Razo. Secretario: Carlos Gregorio García Rivera.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de octubre de 2016 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

...”

**(Énfasis añadido).**

Ahora bien, el 15 de noviembre de 2017, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció por primera vez sobre la procedencia del juicio de amparo ante una **omisión legislativa absoluta**.<sup>217</sup>

Señalaremos los antecedentes más importantes del asunto porque nos parece trascendental esta ejecutoria para trazar el derrotero de este medio de defensa y

---

<sup>217</sup> Juicio de amparo en revisión 1359/2015, interpuesto por “Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. en contra de la sentencia dictada el 18 de julio de 2014, por el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

su aplicación por los Órganos del Poder Judicial Federal, invocando e interpretando la Constitución General de la República y la legislación reglamentaria de los numerales 103 y 107 constitucionales.

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un “Decreto por virtud del cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, siendo que el artículo tercero transitorio de dicho decreto establecía que:

“...

**Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir**, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución**, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

...”

Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C., interpuso demanda de amparo en contra del Decreto referido, la que, en el carácter de parte quejosa reclamó como actos destacados:

- La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, y;
- La parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.<sup>218</sup>

El Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México determinó sobreseer el juicio de amparo, argumentando que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el primer párrafo del artículo 107 de la Constitución, dado que, -según el criterio del Juez Constitucional-, el juicio de amparo no era procedente contra controversias en materia electoral, toda vez que la única vía para impugnar leyes de orden político-electoral era la acción de inconstitucionalidad, pero independientemente de ello y en lo que interesa, también adujo que el juicio de amparo resultaba improcedente contra el reclamo de omisiones legislativas,<sup>219</sup> ya que el efecto de una eventual concesión del amparo sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, lo cual equivaldría a darle efectos generales a la ejecutoria de amparo con lo cual se violentaría el principio de definitividad.

Contra esta determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue radicado ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer

---

<sup>218</sup> El fundamento del reclamo fueron los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 constitucionales, en relación con los artículos 49 y 134 del mismo ordenamiento, así como lo dispuesto en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad, el Principio 7 de la Declaración de Chapultepec, así como los artículos 6 y 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el precepto 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

<sup>219</sup> De conformidad con lo establecido en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción II del artículo 107 de la Constitución, toda vez que su procedencia resultaría contraria al principio de relatividad de las sentencias.

Circuito, pero mediante escrito del 27 de marzo de 2015, la parte quejosa solicitó a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia que atrajera el medio de defensa incoado, por lo que en sesión privada de 20 de mayo de 2015 y ante la falta de legitimación de la parte quejosa, el ministro José Ramón Cossío Díaz hizo suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo.

De la ponderación del caso sujeto al estudio de la Primera Sala, se determinó que los agravios esgrimidos en el recurso interpuesto eran fundados, pero en lo que nos interesa <sup>220</sup> sostuvo medularmente que el juicio de amparo era procedente contra omisiones legislativas, sin que esto implicara una vulneración al principio de relatividad de las sentencias.

De igual manera la Primera Sala adujo que los tribunales de amparo tenían competencia para analizar la constitucionalidad de este tipo de actos.

El análisis constitucional se centró en el hecho de que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establecía el deber (a cargo del Congreso de la Unión) de expedir una ley que reglamentara el artículo 134 constitucional en un determinado tiempo, obligación que se incumplió, puesto que hasta la fecha no se ha aprobado dicha legislación y el plazo previsto en el artículo transitorio para ese efecto feneció.

En este sentido y de acuerdo a la clasificación de las omisiones legislativas, **la Primera Sala analizó si el juicio de amparo es procedente contra una omisión legislativa absoluta.**

A este respecto, se sostuvo en la ejecutoria referida que:

“... ”

---

<sup>220</sup> También se sostuvo que el caso no versaba sobre una cuestión que deba considerarse “materia electoral”, y que la quejosa tenía interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

(...)

En primer lugar, es importante señalar que, desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.<sup>221</sup> En este sentido, es ampliamente aceptado que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. En este orden de ideas, pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas.

...”

La Sala abundó en la vinculación entre las omisiones legislativas y el juicio de amparo en los siguientes términos:

“...

(...)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo **sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido a cargo del Poder Legislativo —federal o de las entidades federativas— y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador.** En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que

---

<sup>221</sup> La Primera Sala invocó el concepto del libro de Carlos S. Nino, *¿Da lo mismo omitir que actuar? (Acerca del valor moral de los delitos por omisión)*, en Gustavo Maurino (ed.), *Fundamentos de derecho penal*, Buenos Aires, Gedisa, 2008, pp. 210 a 213.

establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. (...)  
...”

**(Énfasis  
añadido).**

Debe advertirse que antes del criterio emitido por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, (al que hicimos referencia anteriormente) la Suprema Corte se había pronunciado sobre la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnaban omisiones de autoridades administrativas, judiciales o del trabajo, sin embargo, como ya se señaló en otro apartado del presente trabajo, después de la reforma constitucional en materia de amparo del 10 de junio de 2011, la fracción I, del artículo 103 constitucional se modificó, estableciendo que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por normas generales, actos u **omisiones** de la autoridad que transgredieran los derechos humanos.<sup>222</sup>

Incluso en una diversa ejecutoria de amparo<sup>223</sup> se había discutido la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones de la autoridad que afectaban el derecho a la educación-, siendo que en esa oportunidad se sostuvo que tanto el concepto tradicional del interés jurídico, como el principio de relatividad sufrieron modificaciones a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, siendo necesario que a partir de este nuevo paradigma se “tomaran en consideración los

---

<sup>222</sup> En sentido similar, la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo establece que el amparo indirecto procede contra actos u **omisiones** que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

<sup>223</sup> Juicio de amparo en revisión con número de Toca 323/2014. Sentencia de 11 de marzo de 2015, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo y los efectos en su concesión”, añadiendo los ministros en ese caso que se tenía que advertir que el interés legítimo genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando estos salieran de la esfera individual de la quejosa, añadiendo en consecuencia que no por ello se debe invocar el principio de la relatividad de las sentencias en estos casos.

Los ministros de la Primera Sala analizaron si el juicio de amparo indirecto procedía contra las omisiones (absolutas) de legislar que se atribuyan al Poder Legislativo y a ese respecto consideraron que el medio de control constitucional referido sí es viable para combatir dichas omisiones, máxime que el Poder Legislativo es una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la fracción VII del artículo 107 constitucional establece la posibilidad de promover juicio de amparo contra normas generales, entre las cuales indiscutiblemente se encuentran las leyes de esta naturaleza.

De esta manera, si el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, luego entonces la Constitución acepta que las omisiones puedan ser actos reclamados y en el texto constitucional no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador o a cualquier otra autoridad.<sup>224</sup>

Ahora bien, la Primera Sala estimó que para determinar si el juicio de amparo indirecto es procedente contra de omisiones legislativas, debe constatarse primeramente que no exista alguna causal de improcedencia y de igual manera analizar si existe algún impedimento procesal que se desprenda de los principios

---

<sup>224</sup> Si bien es cierto que la fracción VII del artículo 107 constitucional no establece expresamente la procedencia del amparo indirecto en contra de omisiones legislativas, esta circunstancia no debe conllevar, *per se*, la afirmación categórica de que el amparo sea improcedente en estos casos, ya que la procedencia del juicio de amparo puede derivarse de una interpretación sistemática de las fracciones I y VII, de los artículos 103 y 107 constitucionales, respectivamente, en vinculación directa con la fracción II del artículo 107 de la Ley Reglamentaria en la materia.

constitucionales que regulan el juicio de amparo. En ese contexto se subrayó que a partir de las reformas a la Ley de Amparo de 2011, incorporadas al texto reglamentario en 2013, se ensanchó considerablemente la protección y alcances del juicio de amparo, ya que la intención del poder constituido era precisamente proteger con mayor amplitud los derechos fundamentales con dimensión colectiva.

De ahí la Primera Sala sopesó el principio de relatividad, confrontándolo con el alcance de la concesión del amparo, ya que de una aplicación rigorista de este principio se estaría ante un escenario donde los terceros ajenos al juicio no pudieran obtener beneficio alguno en una sentencia de amparo, cuando se insiste, precisamente su dimensión colectiva y difusa es una de las herramientas con las que se proveyó a este medio de defensa, a raíz de las reformas constitucionales de 2011.

Para los ministros integrantes de la Primera Sala, el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo que estudien en sus ejecutorias los argumentos de las partes y, en su caso, si se le concediera al quejoso el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, el alcance de la ejecutoria impondría la restitución de los derechos violados al quejoso, advirtiéndose que no parece ser relevante si en la sentencia estimatoria se obtiene algún beneficio para personas ajenas al litigio constitucional. Precisamente en esto estriba la discusión; confrontar el hecho de que los juzgadores de amparo no puedan ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, frente a la protección a quejosos en cuyas consecuencias se pueda incorporar un beneficio a terceros que no hayan sido parte, concluyendo que cuando en una demanda de amparo indirecto se reclaman actos vinculados a una omisión legislativa absoluta, no debe considerarse que se actualiza una causal de improcedencia que vulnere el principio de relatividad de las sentencias.

De igual manera los ministros estimaron que tampoco se actualizaba la causal de improcedencia derivada de la supuesta carencia de facultades de los Tribunales

del Poder Judicial de la Federación (específicamente de los Tribunales de amparo) para obligar al Poder Legislativo a legislar, ya que si bien es cierto que los Poderes de la Unión sólo pueden ejercer las competencias y funciones que les son expresamente otorgadas (lo cual es materia del principio de división de poderes contenido en el artículo 49 constitucional) también es innegable que la Constitución obliga a legislar al Poder Legislativo y en esa tesitura, es obligación de los tribunales de amparo intervenir en el proceso legislativo cuando el órgano no legisla, toda vez que esta inacción constituye precisamente un incumplimiento a su encomienda constitucional y por ello la autoridad jurisdiccional que conoce del juicio de amparo tiene la facultad y obligación de restituir los derechos violados a los quejosos, entre otros casos, cuando se trata de una omisión legislativa absoluta y por ende no puede permitírsele a uno de los poderes determinar a su arbitrio y discrecionalidad la posibilidad de hacer o no su función, que en el caso del poder Legislativo es el deber de legislar <sup>225</sup> y por ello, a juicio de los ministros que integran la Primera Sala no era dable declarar prematuramente la improcedencia del juicio de amparo cuando se trata de omisiones legislativas que vulneran derechos fundamentales, ya que si eso fuera así, se desatendería la importancia de la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho.

Luego entonces, si existe un mandato constitucional expreso en el que se le imponga el deber de legislar al Poder Legislativo, los tribunales de amparo tienen la obligación constitucional de hacer cumplir lo que mandata la norma fundamental.

Por último, la Primera sala consideró en el caso sujeto a estudio que para que una omisión legislativa prospere en la vía de amparo, debe acreditarse la existencia de

---

<sup>225</sup> La Primera Sala consideró trascendental aclarar que un acto de autoridad que vulnera derechos es inconstitucional, con independencia de que se trate de una acción o de una omisión, como tampoco es relevante cuál sea la autoridad a quien se le atribuya un acto de esta naturaleza. Con gran claridad señalan los ministros en la ejecutoria analizada que, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, deben tener competencia también para controlar sus omisiones.

una omisión legislativa propiamente dicha y que la omisión legislativa vulnera los derechos fundamentales del impetrante y en el caso concreto consideró que sí se estaba ante la omisión de emitir una ley (la que ordenaba el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 para que se regule el gasto en materia de comunicación social de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución) y esa violación de derechos era inconstitucional, ya que violentaba la libertad de expresión en su dimensión individual y colectiva. El efecto del amparo obligó al Congreso de la Unión para que éste órgano legislativo cumpliera con el mandato establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en esas condiciones debía emitir (antes del 30 de abril de 2018, fecha en la que finalizaría el segundo periodo ordinario de sesiones de la LXIII Legislatura) una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

### **3.4.3. Por cuanto a las acciones de inconstitucionalidad.**

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Español,<sup>226</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la acción de inconstitucionalidad no constituye un medio idóneo para reclamar las omisiones legislativas derivadas de no ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios a las disposiciones que modificaron el texto de una Constitución Estatal, ya que este medio de control sólo puede enderezarse contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, pues a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Este criterio es del tenor literal siguiente:

“...

**Novena Época.**

**Número de Registro: 178566.**

**Instancia: Pleno.**

**Jurisprudencias.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Tomo XXI.**

**Mayo de 2005.**

**Materia(s): Constitucional.**

**Tesis: P./J. 23/2005.**

---

<sup>226</sup> Sofía Verónica Ávalos Díaz, quien funge como Secretaría de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que el Tribunal Constitucional Español ha emitido un criterio (relacionado con las concesiones para la transmisión de televisión por cable) en los que ha resuelto favorablemente los recursos de amparo interpuestos por particulares donde hicieron valer que los postulados de su Constitución se violan por falta de regulación normativa del instituto jurídico relativo, en ese caso, la falta de normatividad en torno a los requisitos para que el Estado otorgue concesiones a los particulares para que exploten las vías generales de comunicación y puedan transmitir programas de televisión por cable, lo que evidentemente se traduce en una omisión legislativa. Lo que sostiene Sofía Verónica Ávalos Díaz es que el Tribunal Constitucional constituyó a favor del particular el derecho que el poder legislativo debió en su oportunidad reglamentar. Para mayor profundidad en el tema referido véase la página de internet [https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/1/becarios\\_001.pdf](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/1/becarios_001.pdf). Esta página se consultó el 5 de julio de 2016.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL.**

Del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido

promulgada y publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 7/2003. Partido de la Revolución Democrática. 4 de marzo de 2003. Mayoría de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 23/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil cinco.

...”

De igual manera encontramos otros criterios en los que más que un pronunciamiento sobre los efectos de las omisiones legislativas en nuestro derecho, en realidad proscriben análisis conceptuales en los que advierten la división de poderes y su ámbito competencial o bien, clasifican las omisiones como “relativas” sin que de ello se desprenda una consecuencia desde el punto del deber o papel de los juzgadores cuando se presentan este tipo de supuestos, hecha excepción del criterio jurisprudencial (aislado) ya señalado con antelación.

Estos criterios se transcriben a continuación, a saber:

“...

**Tesis: P./J. 22/2007.**

**Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Novena Época.**

**Número de Registro: 172431.**

**Pleno.**

**Tomo XXV.**

**Mayo de 2007.**

**Página 1649.**

**Jurisprudencia(Constitucional).**

**PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS.**

**SUS CARACTERÍSTICAS.** El sexto párrafo del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que: "La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones", establece un principio de división funcional de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito Federal, el cual posee las siguientes características: a) se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas conferidas tanto a los Poderes de la Unión como a todos y cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal, y b) limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que al respecto establecen tanto la Constitución Federal como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 22/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

“ ...

**Novena Época.**

**Número de Registro: 165211.**

**Instancia: Pleno.**

**Jurisprudencias.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Tomo XXXI.**

**Febrero de 2010.**

**Materia(s): Constitucional.**

**Tesis: P./J. 16/2010.**

**Página: 2324.**

**OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.** Del artículo 116, fracción IV, inciso n, de la Constitución General de la República se advierte el imperativo para que en las leyes electorales estatales se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Por ello, si el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó en el numeral 321 del Código Electoral local las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V de su artículo 311, por las conductas previstas en el diverso 315 del

mismo ordenamiento, incurrió en omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", porque el Congreso Estatal, al emitir el Código Electoral, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas.

Acción de inconstitucionalidad 21/2009. Partido de la Revolución Democrática. 25 de agosto de 2009. Mayoría de ocho votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 16/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Nota: La tesis P./J. 11/2006 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

...”

Según la opinión de Sofía Verónica Ávalos Díaz,<sup>227</sup> la acción de inconstitucionalidad puede ser definida como un medio de control de la constitucionalidad, de tipo judicial, uniinstancial y de carácter abstracto, en el cual se cuestiona la posible contradicción entre una norma de carácter general o un

---

<sup>227</sup> “La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Su tutela en el Derecho Mexicano”, Op. Cit. p.15

tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, en el que se solicita la declaración de invalidez de la norma o del tratado impugnados con efectos generales, a fin de hacer prevalecer los mandatos de la Constitución.

Laura Patricia Rojas Zamudio, refuerza la afirmación al señalar que el control de las omisiones legislativas no está previsto expresamente ni en la Constitución Federal, ni en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, y por ello, cuando se han presentado este tipo de planteamientos ante la Suprema Corte, la procedencia para el control de éstas, se ha ido construyendo a partir del análisis de cada caso.<sup>228</sup>

De acuerdo con lo que sostiene Rojas Zamudio, nos parece importante hacer referencia a un antecedente reciente,<sup>229</sup> donde la acción por omisión legislativa salió a la palestra, derivado de la polémica suscitada por el reconocimiento del derecho a fundar una familia, tratándose de parejas del mismo sexo, la cual ya ha sido materia de diversas resoluciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las decisiones de la Primera Sala de la Suprema Corte mexicana han permitido sentar las bases o los antecedentes vinculados a la interpretación conforme de las normas de carácter civil y particularmente familiar, máxime que en el numeral primero constitucional se establece de manera categórica la igualdad y la prohibición de discriminación, entre otras cosas, por la preferencia sexual.

---

<sup>228</sup> En la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios\\_120.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios_120.pdf) se puede consultar un interesante artículo denominado “Omisión legislativa. Estudio comparado de su tratamiento y forma de control entre la Sala Constitucional de Costa Rica y la Suprema Corte de Justicia Mexicana”, en donde Laura Patricia Rojas Zamudio, quien funge como Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, hace alusión con mucha claridad a dos casos: La sentencia dictada en la controversia constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, del 3 de octubre de 2005 y la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 118/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, (PRD) de fecha 9 de diciembre de 2008.

<sup>229</sup> Para indagar sobre el caso se recomienda consultar la página de internet <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6567>, la cual fue consultada el 5 de mayo de 2017.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 2/2010<sup>230</sup> se estableció por primera vez la constitucionalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo, interpretando de manera amplia el artículo 4º constitucional.<sup>231</sup>

Contextualizándolo; en 2015, la Primera Sala estableció diversas tesis de jurisprudencia de números 1a./J. 43/2015 (10a.), 1a./J. 46/2015 (10a.), 1a./J. 86/2015 (10a.) y 1a./J. 84/2015 (10a.) en las que se abordaron temas vinculados con:

- A)** La constitucionalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo;
- B)** La inconstitucionalidad de las normas que definen el matrimonio como la unión de un hombre y una mujer y como finalidad de aquél, y;
- C)** La procreación y la doble discriminación en las normas civiles por virtud de las cuales se dificulta o prohíbe a parejas del mismo sexo el acceso al matrimonio, pues no sólo se les priva de los beneficios expresivos que comporta el matrimonio, sino también de los materiales.<sup>232</sup>

No obstante, lo anterior, los criterios aludidos no han permeado en la voluntad de diversas legislaturas estatales para que éstas realicen las reformas de ley necesarias para adecuar su legislación civil o familiar a estos estándares; es decir, a pesar de los avances existentes en la jurisprudencia, las parejas del mismo sexo que quieren contraer matrimonio tienen que pasar, en muchos casos, por un requisito adicional al de cualquier pareja heterosexual: incoar el medio de control

---

<sup>230</sup> Nos referimos a la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría General de la República, en la que reclamó la invalidez de los numerales 146 y 191 del Código Civil del Distrito Federal, en ese tiempo en vigor.

<sup>231</sup> Por cuanto a la protección de la familia se refiere, pero en ese contexto no debe soslayarse la importancia de los amparos en revisión 457/2012, 567/2012 y 581/2012, en los que se cuestionó la negativa del Registro Civil del estado de Oaxaca a casar a tres parejas del mismo sexo, puesto que esos antecedentes fueron los primeros que sobre este tema resolvió Primera Sala y marcaron un derrotero para que en los demás estados la República otras personas en las mismas circunstancias pudieran incoar el juicio de amparo para que se les otorgara el reconocimiento de su derecho a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y a la protección de la familia.

<sup>232</sup> Lo cual considera la Primera Sala, puede llegar a afectar a los hijos, al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.

constitucional más socorrido, es decir, el juicio de amparo- para que, a partir de la sentencia de un juez federal, la autoridad administrativa del Registro Civil se vea obligada a casarlas.

Lo anterior significa que subsiste una discriminación derivada de la omisión de las Legislaturas Locales a homologar su normatividad civil a los estándares de protección definidos ya por la Corte en los últimos siete años en materia de matrimonio igualitario, lo cual orilla a las parejas del mismo sexo a interponer el juicio de amparo para poder casarse.

En esa coyuntura, nos parece de gran relevancia el amparo directo en revisión 5459/2016.<sup>233</sup>

Este amparo en revisión es resultado del juicio de amparo directo 328/2015, radicado en el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa de Yucatán, el cual a su vez conoció de la resolución dictada por el Tribunal Constitucional del estado de Yucatán en el expediente 1/2014.

El Tribunal Constitucional Yucateco había declarado improcedente la acción por omisión legislativa en contra del Congreso del Estado, por la falta de adecuación de la Constitución estatal y del Código de Familia a los parámetros establecidos por el artículo 1° de la Constitución Federal en materia de prohibición de discriminación por preferencia u orientación sexual. Tanto el Tribunal Constitucional yucateco como el Tribunal Colegiado alegaron que no existía una obligación para el Congreso del estado de Yucatán de legislar en materia de matrimonio a favor de las parejas del mismo sexo, dado que no existía un mandato constitucional ni una norma que así lo exigiera.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> De la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>234</sup> Señalan a este respecto que de la lectura e interpretación de los artículos 1°, 2° y 94 de la Constitución de Yucatán, el 1° y 4° de la Constitución General de la República y los numerales 1°, 2° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no se desprende una exigencia legal al Congreso para modificar la norma que dificulta o impide que una pareja del mismo sexo pueda contraer matrimonio.

Es por ello que el argumento principal del amparo directo en revisión 5459/2016 se centró en acreditar la obligación de los órganos legislativos para informar la cláusula antidiscriminatoria establecida en el párrafo quinto del artículo 1° de la Constitución Federal sobre una discriminación.

En ese sentido, si la Justicia de la Unión ya se había pronunciado sobre la contravención del derecho a la igualdad, protección de la familia y libre desarrollo de la personalidad cuando no se carece de una regulación para garantizar el matrimonio o concubinato a las parejas del mismo sexo, luego entonces pareciera ser que las Legislaturas estarían obligadas a crearlas y para ello existe la acción por omisión legislativa.

Para mayor claridad en el tema, nos permitimos transcribir parte del proyecto de resolución:<sup>235</sup>

“...

(...) No pasa inadvertido para esta Primera Sala que el órgano colegiado se apoyó para arribar a su conclusión, en lo resuelto en el referido amparo en revisión 152/2013, en el que se señaló que la deficiencia en la regulación en el Estado de Oaxaca no implicaba una omisión legislativa sino una exclusión implícita, lo cual dio origen a la tesis aislada 1ª. CV/2013 de rubro: **“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.”**

No obstante, lo anterior, no puede considerarse que dicho pronunciamiento impida concluir de la forma en que se hizo

---

<sup>235</sup> Proyecto consultable en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-03/ADR-5459-16-170324.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-03/ADR-5459-16-170324.pdf) , revisado el 12 de mayo de 2017.

en párrafos anteriores, ya que dicho pronunciamiento diferenció entre la omisión legislativa y la exclusión implícita, con la finalidad de ampliar el objeto de impugnación dentro del juicio de amparo y garantizar el acceso a una tutela judicial efectiva.

De esa forma, dicho precedente no puede aplicarse en ese contexto al presente caso, pues generaría un efecto inverso a lo resuelto en ese momento, es decir, al precisar que la prohibición implícita que se combate se trata de una exclusión y no de una omisión, se estaría restringiendo el acceso a la acción sin una justificación objetiva, al aplicar un precedente que pretendió garantizar un debido acceso a la justicia de forma contradictoria, con la única finalidad de limitar el derecho de acción.

Además, debe entenderse que desde una perspectiva que favorezca el ejercicio de los derechos, la exclusión implícita a que hace referencia el precedente contenido en el amparo en revisión 152/2013, podría tratarse de una especie de omisión legislativa parcial, frente a la deficiencia de los órganos de cumplir con los principios constitucionales, como el de no discriminación; en razón de ello, una interpretación amplia que garantice el ejercicio de la acción por omisión legislativa prevista en los artículos 70, fracción III, de la Constitución de Yucatán y el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional de ese Estado, debe comprender la posibilidad de ejercer cualquier tipo de omisión legislativa, pues con ello se garantizaría un debido acceso a una tutela judicial efectiva.

Aunado a ello, debe tomarse en cuenta que de conformidad con los requisitos para el ejercicio de la acción por omisión legislativa, previstos en el artículo 70, fracción III, de la Constitución local y el 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, la acción debe tener por efecto restaurar la regularidad constitucional violentada, esto es, la omisión debe ligarse con una afectación al régimen constitucional; lo cual en el caso también se acreditaría, pues en el ya mencionado precedente contenido en el amparo en revisión 152/2013, se precisó que junto a la afectación material o tradicional que puede generar la parte dispositiva de una norma, puede existir una afectación inmaterial que produce el mensaje transmitido por la norma, es decir, por su parte valorativa.

La Sala precisó que el estigma por discriminación puede ser una afectación expresiva generada directamente por una norma, la cual comúnmente se traduce en una serie de eventuales afectaciones materiales secundarias, con motivo de la puesta en práctica del contenido prescrito por la norma, como es la exclusión de beneficios o distribución inequitativas de cargas.

Por tanto, si en el caso en la demanda de origen se alega que la omisión, entendida como falta de actuación por el legislador, consiste en que el legislador no ha cumplido con el principio de no discriminación, con la finalidad de eliminar la prohibición del matrimonio o concubinato entre personas del mismo sexo, resulta evidente que se acreditan los supuestos de procedencia de la acción, con la finalidad de analizar en el fondo del asunto, si efectivamente puede considerarse vigente

dicha prohibición y si el legislador ha sido omiso en emitir alguna norma que garantice el principio de no discriminación en relación con el concubinato y matrimonio igualitario.

En esas condiciones, ante lo fundado del agravio hecho valer, lo procedente es devolver los autos al tribunal colegiado para el efecto de que dicte una nueva sentencia, en la que conceda el amparo a la parte quejosa para que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia y emita una nueva en la que tome en cuenta que la acción prevista en los artículos 70, fracción III, de la Constitución de Yucatán y el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional de ese Estado, es procedente respecto de la omisión de legislar en materia de matrimonio y concubinato para las personas del mismo sexo, sin que ello implique vincular a la autoridad responsable a realizar un pronunciamiento específico respecto al fondo del asunto, en virtud de que lo único que se resuelve en el presente amparo es la procedencia de la acción; ello con independencia de que se adviertan otros motivos de improcedencia que no hubiesen sido analizado en el juicio de amparo.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Devuélvanse los autos relativos al Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Decimocuarto Circuito, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

...”

Debe aclararse que en el proyecto del ministro Pardo Rebolledo se señala que en la especie no se está discutiendo la omisión derivada de una discriminación sujeta a acreditación, sino un juicio por una omisión legislativa que parte de una discriminación ya establecida. En consecuencia, si la discriminación ya está determinada y no ha sido corregida por el poder legislativo, luego entonces existiría una obligación incumplida que tiene que subsanarse a través de los mecanismos judiciales establecidos.<sup>236</sup>

Si bien el proyecto no se concentra en el fondo del asunto, lo cierto es que podría ser antecedente significativo para que las discriminaciones (ya detectadas por los órganos judiciales y no corregidas por el legislativo) pudieran ser reclamadas mediante una acción por omisión legislativa, que es el mecanismo de control constitucional sujeto a estudio en el presente trabajo.

No obstante lo anterior, en opinión de Rubén Sánchez Gil<sup>237</sup> en el proyecto debe declararse que la acción es improcedente, toda vez que éste aborda aspectos de fondo, en los que se analiza si existe la obligación constitucional de que el legislador yucateco reconozca el matrimonio entre personas del mismo sexo y la omisión o “exclusión implícita” de dicha figura y se propone la procedencia de la

---

<sup>236</sup> Si la Primera Sala resolviera amparar a los quejosos se reconocería la obligación de los Congresos estatales para cumplir lo establecido por el párrafo quinto del artículo 1º de la Constitución, en relación con el artículo 2º de la Convención Americana, que son mandatos expresos para que en este caso el poder legislativo legisle para eliminar cualquier acto o situación ya determinados como discriminatorios. En el proyecto del ministro Pardo Rebolledo se afirma que “(...) *debió declararse procedente la acción por omisión legislativa, en virtud de que el principio de no discriminación y la regulación del derecho de igualdad, contenidos en los artículos 1 de la Constitución Federal y 1 de la Constitución de Yucatán, sí constituyen mandatos expresos que obligan a las autoridades a actuar para eliminar cualquier acto discriminatorio* y, en otro párrafo se señala que “ (...)los artículos que regulan el matrimonio y el concubinato en el estado [...] pudieran generar por sí mismos un efecto discriminatorio, al distinguir implícitamente entre las parejas de distinto sexo y las parejas del mismo sexo: a las primeras les está permitido el acceso al matrimonio y concubinato, mientras las segundas no tienen esa posibilidad. De esa forma, por lo menos de la lectura inicial de dichos preceptos pareciera que el ordenamiento de Yucatán no contempla acciones que den cumplimiento al principio de no discriminación, por lo que debiera declararse procedente la acción por omisión legislativa y, en su caso, dentro del fondo del asunto estudiar de manera integral el ordenamiento para determinar si efectivamente existe dicha omisión”

<sup>237</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán, por sus siglas UADY.

acción, pues ésta se dirigió a constatar si el legislador yucateco había actuado o sido omiso en eliminar la prohibición del matrimonio entre personas del mismo sexo para cumplir el mandato constitucional de reconocer dicha figura.<sup>238</sup>

Es decir, Sánchez Gil de principio reconoce que la Constitución y el Código Familiar de Yucatán son inconstitucionales, pero esta circunstancia no debe ser materia del debate, sino si la acción contra omisión legislativa existente en Yucatán es el mecanismo idóneo para reparar los derechos violados, obstaculizados o soslayados.

Sostiene también que la acción por omisión legislativa no puede tener el alcance de eliminar la prohibición del matrimonio entre personas del mismo sexo, porque dicho procedimiento ante el tribunal local no debe llevar a rectificar normas ya existentes en la legislación, ya que para ello existen otros mecanismos de control.

Concurrimos con la opinión de Sánchez Gil, pues consideramos que, en efecto, la acción por omisión legislativa es, sustancialmente, un mecanismo para llenar los silencios legislativos o las lagunas y no para modificar las normas que ya fueron creadas.

---

<sup>238</sup> Para más información sobre la postura del autor citado, se recomienda la página de internet <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6575> consultada el 11 de mayo de 2017.

### **3.5. La Acción por Omisión legislativa en las Entidades Federativas.**

Como ya se ha dicho, uno de los pilares fundamentales del Estado Mexicano es el federalismo; en esa tesitura y conforme el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Federación se encuentra conformada por los Estados señalados en dicho precepto constitucional, siendo que cada uno de ellos, en respeto a su autonomía como una de las bases regentes del federalismo y en plena concordancia a la fracción III del artículo 71 del Ordenamiento Legal antes invocado, ha creado su propio derecho constitucional a través del cual regula su organización, procedimiento legislativo, derechos fundamentales, etcétera.

Ahora bien, con motivo del extenso catálogo de derechos constitucionales que existen en el país, se realizará un estudio comparativo de determinadas Constituciones locales, que en lo particular son las concernientes a los Estados de Chiapas, Estado de México, Veracruz, Nayarit y desde luego, la del Estado de Quintana Roo.

Nos parece acertado el comentario del Doctor José Miguel Madero Estrada,<sup>239</sup> quien señala cuales son las carencias del sistema de justicia constitucional en las entidades federativas de nuestro país y cuál debe ser la teleología de las normas que intentan proteger la supremacía y eficacia de las normas fundamentales locales.

Madero Estrada hace hincapié en el hecho de que:

“... ”

---

<sup>239</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit y actualmente magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.

(...) en las Constituciones locales, aun cuando exista un reconocimiento expreso de derechos fundamentales, la eficacia y vigencia de estos se vuelve compleja, pues todavía no se han consolidado modelos que garanticen su protección. De esta manera, el constitucionalismo local no se limita a consagrar los derechos que otorga el constitucionalismo general, sino que amplía el catálogo de derechos fundamentales a fin de otorgarle al gobernado el mínimo vital para el ejercicio de un plan de vida autónomo, pues la intención de los constituyentes locales es conceder en atención a la progresividad de los derechos un mayor número de derechos fundamentales de los que el ciudadano pueda auténticamente disfrutar.

...”<sup>240</sup>

Adicionalmente, consideramos imperativo señalar las principales características y naturaleza jurídica del control constitucional local, para lo cual acudimos a Marco Antonio León Hernández,<sup>241</sup> quien a este respecto señala:

“...

(...) Las Constituciones de las entidades gozan, en su ámbito de competencia, de los principios de supremacía, primacía, legalidad e inviolabilidad, y todos los funcionarios públicos de cada entidad están obligados a proteger y guardar la Constitución particular de la entidad.

---

<sup>240</sup> Madero Estrada, José Miguel, “*La Justicia Constitucional Local, un Estudio Particular del caso Nayarit*”, consultable en la página de internet cuyo sitio es <http://www.poderjudicialags.gob.mx/congreso/documentos%5Cponencias%5Cmesas%5CJUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20LOCAL/M1-I-%20-%20Nayarit%20-%20JOSE%20MIGUEL%20MADERO%20ESTRADA%20-%20LA%20JUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20LOCAL.%20DR.%20JOS%20C3%89%20MIGUEL%20MADERO%20ESTRADA..DOC.>, consultado el 17 de abril de 2017.

<sup>241</sup> León Hernández, Marco Antonio, “*Creación de Tribunales Constitucionales Locales*”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/31.pdf> página de Internet consultada el 19 de mayo de 2016.

El incumplimiento de esta obligación tiene una doble consecuencia: por lo que hace al servidor público y por lo que se refiere al acto.

El funcionario incurre en responsabilidad que le será exigible en juicio político o, si no se encuentra en ese supuesto, le será aplicable la Ley de responsabilidades de los servidores públicos. Por lo que atañe al acto realizado en contravención a lo dispuesto por la Constitución, en principio, es nulo.

Partimos del principio general de que la Constitución particular no puede contravenir las estipulaciones de la Constitución general; esto se llama pacto federal.

El control de la constitucionalidad se explica en función de que, en el nivel local, existe un ordenamiento normativo al que se denomina Constitución y es de naturaleza suprema; ello implica, por una parte, que hay un complejo normativo integrado por leyes, decretos, bandos y acuerdos generales que son de índole secundaria y derivada; y, por la otra, existen poderes y autoridades locales que son, por partida doble, constituidos, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese orden normativo, y particulares que están sujetos a lo que él disponga.

En virtud del principio de supremacía constitucional, las cartas magnas particulares gozan del atributo de ser todas supremas, del primero al último de sus artículos, incluyendo las disposiciones de carácter transitorio.

La naturaleza de su supremacía se desprende de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución general y por ende todo acto de autoridad estatal o municipal, sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia, debe estar de acuerdo con la Constitución de la entidad; los que lo están, son ley suprema y deben ser obedecidos.

La Constitución por sí misma vale, pero frente a su violación requiere que alguien la proteja y tiene que ser la misma Constitución.

Para mantener su vigencia, la Constitución requiere del control y la defensa de ella misma mediante instituciones tanto sustantivas como instrumentales; requiere de una garantía jurisdiccional.

...”

En este contexto, los sistemas de control constitucional local se erigen precisamente para defender la Constitución de cada Entidad Federativa; por ende, le corresponde a las Legislaturas de los Estados emitir las normas que establezcan el control de la ley fundamental del Estado al que pertenezcan.<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> El autor citado nos recuerda que desde el amparo de Elpidio Fontes en 1990, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió no intervenir en cuestiones de constitucionalidad local, mientras no se afecte directamente ningún precepto de la Constitución federal, y en 1992 determinó que no puede extenderse su interpretación a las Constituciones locales; por eso, el Poder Legislativo de la entidad —para hacer posible la interpretación, protección y defensa de nuestra Constitución particular— debe crear los mecanismos de control constitucional en el ámbito de nuestra entidad. Además, se cuenta con el aval de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual el 19 de mayo de 2002, al resolver diversas controversias constitucionales (15/2000, 16/2000, 17/2000 y 18/2000), estimó constitucional la reforma a la Constitución de Veracruz que estableció el juicio para la protección de derechos humanos limitada a salvaguardar a la normativa local y la previsión de reparación del daño.

Luego entonces, la defensa constitucional en el plano estadual o local puede ser entendida como el conjunto de principios esenciales que regulan las instituciones, por virtud de las cuales las autoridades adecuan su actuación a lo que esta norma fundamental mandata y al mismo tiempo se establecen los medios y acciones para que los actos de autoridad se anulen en su régimen interior.

Asentado lo anterior, procederemos a analizar una de las figuras de defensa de la constitución local en distintas entidades de la República Mexicana: La Acción por Omisión Legislativa.

Este mecanismo de control constitucional se actualiza cuando existe la omisión del legislador y es el relativo a las normas heteroaplicativas; esto significa que en algunos casos no es posible la aplicación directa de la norma constitucional porque ésta nos remite o requiere de una ley reglamentaria que no existe y el legislador omite crear la ley a la que está obligado de forma concreta por la propia Constitución.

Si esto sucede, se puede entender que existe un cumplimiento trunco de un mandato constitucional para legislar.

De manera general se puede sostener que a través de la “Acción por omisión legislativa” se pretende reconocer o declarar que existe un “olvido” que impide el eficaz cumplimiento o desarrollo de una norma constitucional; por ello, dentro de los efectos de su procedencia se encuentra la solicitud para que la Legislatura responsable elabore una legislación que remedie la omisión, ya que de otro modo será un tribunal quien determine (mediante lineamientos genéricos de interpretación constitucional) la forma en la que las autoridades competentes deberán aplicar la Constitución, mientras la Legislatura expide la ley que fue omitida.

### 3.5.1. Chiapas.

Originalmente, el Estado de Chiapas no formaba parte del territorio mexicano, sino del gobierno de la Nueva España (1524-1530), para posteriormente formar parte de la llamada Primera Audiencia de Guatemala (1530 a 1540) y después, se vinculó jurídicamente a la Audiencia de los Confines (1544-1548) para más tarde depender de la Capitanía General de Guatemala, (1549 a 1564) de la que se separó de 1564 a 1569 para ser parte del Virreinato de México y finalmente se vinculó de nuevo a la Capitanía General de Guatemala, de la cual se proclamó independizada el 1° de septiembre de 1821.<sup>243</sup>

El 23 de octubre de 1823 se proclamó el “Plan de Chiapas Libre”, en el cual se indicaba que el estado se encontraba en completa libertad de tomar la decisión que más le conviniera, unirse a México o a Guatemala lo cual se decidió en 1824 por la vía del referéndum. El 12 de septiembre de 1824 la Junta Provisional se pronunció a favor de la anexión de Chiapas a México, por lo que se proclamó la unión de Chiapas a México el 14 de septiembre de 1824.

El primer Congreso Constituyente fue instalado el 5 de enero de 1825 y de éste surgió la Primera Constitución Política del Estado de Chiapas el 19 de noviembre del año en comento, norma fundante que como muchas otras ha sufrido diversas modificaciones o reformas a lo largo de su historia, principalmente motivadas por circunstancias sociales, políticas y económicas, siendo imperativo identificar las suscitadas mediante la Constitución de 1921, misma que se originó por el resentimiento creado entre los habitantes de la antigua Ciudad Real (por el traslado de los poderes del Estado de la ciudad de San Cristóbal de las Casas a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez) y que dio paso a que se erigiera el 28 de enero de 1921 la XXVIII Legislatura del Congreso del Estado, la cual culminara con la

---

<sup>243</sup> Cienfuegos Salgado, David (Coordinador) *“Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas”*, Porrúa México, 2007, pp. 107 y 108.

Constitución Chiapaneca de 1921, misma que siguiera el modelo de la entonces reciente Constitución Política Federal de 1917.

Ahora bien, la Constitución del estado de Chiapas de 1921 también ha sufrido diversas reformas o adiciones en ámbitos relativos a sus habitantes, ciudadanos, derecho electoral, poder ejecutivo y legislativo; sin embargo, acorde al tema que nos ocupa, nos centraremos en aquellas modificaciones relativas a la justicia constitucional.

Previamente debe decirse que las Entidades Federativas tenían como característica generalizada un inmovilismo constitucional,<sup>244</sup> a hasta que, en el año 2000, el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reformó su constitución local, lo que motivó que diversas entidades federativas, entre ellas Chiapas, siguieran sus pasos.

El 6 de noviembre del 2002, Chiapas realiza reformas constitucionales que más allá de actualizar sus postulados jurídico-políticos, introducen novedades en la forma de organización por cuanto al poder judicial se refiere, en particular, en su justicia constitucional como intento de actualizar figuras de protección, fortaleciendo su sistema constitucional a través de la incorporación de cuatro procedimientos de control constitucional, a saber:

- 1. La Controversia constitucional:** Procedimiento establecido para la solución de las controversias que se susciten entre la Entidad Federativa y el Municipio o bien, entre los Poderes del Estado respecto a un exceso competencial de alguno de los órganos del Estado ante el argumento de inconstitucionalidad de un acto o disposición dictado por alguno de ellos, es decir, si fue emitido en concordancia a las atribuciones que le confiere la Constitución del Estado, con excepción del propio poder judicial al que

---

<sup>244</sup> Nos atreveríamos a decir que prácticamente eran réplicas (a veces malogradas) de la Constitución Federal.

pertenece la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, quien funge como órgano de control constitucional.

- 2. Acción de inconstitucionalidad:** Previsto para resolver conflictos entre una norma de carácter general y la propia Constitución del Estado.
- 3. Cuestión de Inconstitucionalidad:** Por medio de esta figura, la Sala Superior responde fundada y motivadamente, (en un plazo no mayor a treinta días) las cuestiones de inconstitucionalidad que le sean formuladas por los Jueces y Magistrados del Poder Judicial del Estado con relación a una ley estatal.
- 4. Acción por omisión legislativa:** Esta figura constitucional inicialmente debe ser promovida a instancia del Gobernador, la tercera parte del Congreso del Estado o la misma cuota de participación por parte de los Ayuntamientos, con el fin de que la Sala Superior decida si la inactividad legislativa en la que ha caído el Congreso del Estado afecta directamente al desarrollo y cumplimiento de la Constitución estatal y en caso de ser así, sentenciarlo. La resolución surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. El Congreso estatal tiene dos periodos ordinarios para crear la norma general (ley o decreto) que resulte necesaria para que lo plasmado en la Constitución del Estado pueda ser respetado y/o acatado en forma debida.

En ésta última figura nos detendremos por ser parte fundamental de nuestro estudio.

Para incoar este medio de control constitucional local, la Constitución Chiapaneca le otorga facultades al Tribunal Superior de Justicia del Estado, es decir, al Poder Judicial, nombrando a la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado como órgano encargado de garantizar y hacer cumplir la supremacía y control de dicha Constitución mediante su interpretación, aclarando que tras las

reformas de la Constitución chiapaneca, actualmente el nombre de la autoridad judicial encargada de tales funciones es el Tribunal Constitucional adscrito al Tribunal Superior de Justicia y tiene como atribuciones, por cuanto atañe al tema sujeto a estudio, garantizar la supremacía y control de la Constitución local mediante su interpretación, siempre y cuando no sea contraria a lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 64 de la Constitución local, el cual señala que la Acción por Omisión Legislativa se puede incoar cuando se considera que el Congreso del Estado no ha emitido alguna ley o decreto, omisión que afecta el debido cumplimiento de su constitución local.

La acción por omisión legislativa, -como se anticipó-, puede ser interpuesta por el Gobernador o por cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso o de los Ayuntamientos; sin embargo, actualmente dicha acción también es promovida por cuando menos el cinco por ciento de los ciudadanos que se encuentren inscritos en el padrón electoral.

Otra de las reformas que ha sufrido este instrumento de control constitucional es la reducción a un periodo ordinario el número de sesiones que el poder legislativo tiene para resolver la omisión cometida (originalmente eran dos sesiones) y en caso de que el Congreso del Estado incumpla con la resolución del Tribunal Constitucional y siempre y cuando se trate de la emisión de una ley que el propio Congreso deba de aprobar, será el Tribunal Constitucional quien lo hará en forma provisional, legislación que tendrá vigencia entre tanto sea emitida la correspondiente por parte del Congreso del Estado.

Algunos detractores han sostenido que la Acción por Omisión Legislativa es un procedimiento destinado a traer a escena a un legislador “veloz”, pues pretende que el órgano legislativo emita leyes o decretos sin una valoración, estudio ni reflexión adecuada, lo que puede conllevar efectos negativos en el plano social en

lugar de lograr el objetivo, que es velar por la adecuada funcionalidad del mismo, ya que en el fondo sólo busca hacer permanecer la supremacía de la Constitución estatal a través de la emisión de normas generales, es decir, éstas últimas no precisamente velan por el bienestar de sus usuarios, sino de que exista una ley o decreto acorde a la Constitución, lo anterior, toda vez que el Tribunal Constitucional resuelve la omisión e incluso emite una legislación provisional, basándose únicamente en lo que obre en lo sujetado a estudio, en otras palabras, no cuenta con los elementos sustanciales e integrales para emitir una legislación adecuada.

Debe reflexionarse entonces sobre la conveniencia de que el Tribunal Constitucional emita una legislación provisional, ya que dicha legislación lógicamente tendrá efectos durante su vigencia, por lo que la misma tiene que ser tomada en consideración por el Congreso del Estado al momento en que subsane la omisión cometida en sus funciones, pues si bien entrarían en juego las figuras de reformas o derogaciones sobre la legislación provisional correspondiente, también se tendría que ventilar asuntos de la retroactividad de la ley.

Las figuras constitucionales que establece esta constitución local, como lo hacen otras de los Estados de la República, son muestra de la modernización que éstos realizan haciendo uso de su autonomía y representan el inicio de la importancia que realmente se empieza a otorgar a la Justicia Constitucional más allá de la Entidad Federativa correspondiente, pues toda reforma, adición e incluso derogación que los Congresos estatales realicen, tienen como una de sus finalidades el que en las Constituciones estatales se vean reflejados los derechos humanos o fundamentales acogidos en la Constitución Federal.

A pesar de ello es innegable que el camino por recorrer aún es largo, dados los constantes movimientos sociales, políticos y jurídicos que se han suscitado a lo largo del territorio nacional, los que tienen matices propios de la Entidad Federativa en los que se han presentado, se presentan y seguramente se

presentarán, por lo que la actividad legislativa llega a quedar rezagada al grado de presentarse una inactividad que como se ha señalado, obliga la intervención del Poder Judicial a fin de que el Legislativo cumpla cabalmente con su deber para poder otorgar seguridad jurídica plena y eficaz a sus usuarios, lo que bien podría tomarse como excepción al principio de división de poderes.

De tal forma, tenemos que las figuras jurídicas introducidas en la Constitución chiapaneca a las que nos hemos referido en supra líneas, muy probablemente terminen siendo como lo señala César I. Astudillo Reyes “los primeros ensayos” mediante los cuales se pretende adjetivar a la democracia como constitucional cuyos resultados se esperan como proyecto a futuro.<sup>245</sup>

---

<sup>245</sup>“*Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*”, Editorial UNAM, Serie Doctrina Jurídica número 177, México, 2004, pp.209.

### 3.5.2. Estado de México.

Siguiendo la línea de trabajo, comenzaremos el presente apartado con la promulgación de la primera Constitución del Estado de México, la cual acaeció el 8 de marzo de 1827 en la ciudad de Texcoco, siendo el encargado de ello, el en ese entonces gobernador en funciones, José Ventura Melchor Ciriaco de Eca y Múzquiz de Arrieta.<sup>246</sup>

Esta Constitución integró varias instituciones novedosas, a saber:

- Extinguió los empleos y privilegios hereditarios.
- Implementó el juicio por jurado en materia criminal.
- La diputación permanente se instauró como órgano garante de la constitucionalidad y legalidad en el Estado.
- El poder legislativo se depositó en una sola Cámara.

Una vez emitida la Constitución en comento, el legislador mexicano José María Luis Mora se preocupó porque la misma fuera aplicada y mantuviera su supremacía ante el conflicto que identificara entre los principios de la ley constitutiva y las disposiciones de las leyes secundarias.

Treinta y cuatro años después, el Estado de México promulgó su segunda Constitución (del 17 de octubre de 1861) cuya exposición de motivos indicara que es una reproducción de la previa, pero retocando las “sabias” y “bien calculadas” disposiciones de su antecesora.

---

<sup>246</sup> También conocido como Melchor de Eca y Múzquiz de Arrieta o José Ventura Melchor Siriaco Eca-Múzquiz Arrieta.

Esta Constitución incorporó diversas novedades como el hecho de que en su texto se reprodujo la Constitución Federal respecto a las entonces garantías individuales, (ahora derechos humanos y las garantías para su tutela) amplió los derechos de los vecinos (regulando sobre naturales vecinos y ciudadanos mexiquenses) quienes con seis meses de residencia podían votar y ser votados para cargos municipales,<sup>247</sup> determinó que la religión católica no era exclusiva en el Estado, hizo referencia al gobierno político y administrativo de los pueblos, de los jefes políticos y de los ayuntamientos sin extenderse a profundidad, justificándose en el hecho de que la constitución sólo debe establecer las bases generales mientras que su desarrollo le corresponde a las leyes secundarias.<sup>248</sup>

La Constitución estatal de 1870 tuvo como principales accesiones, el delegar a favor del poder ejecutivo sus facultades legislativas, esto siempre que se tratara de casos excepcionales y cuando así lo creyere conveniente, lo que invariablemente representa una amplia facultad de intervención del ejecutivo y que desde luego se presta a malas interpretaciones en perjuicio de la democracia y constitucionalidad.

Siguiendo lo establecido en la de 1861 por cuanto a la religión, fue más allá de decir que la religión católica no era exclusiva, pues consagró en su texto la libertad de cultos.

Del 27 de julio al 31 de octubre de 1917, se realizaron discusiones en el Congreso Constituyente local, teniendo como resultado que el 8 de noviembre de 1917 fuera publicada la Constitución que actualmente rige en el Estado de México, desde luego, con diversas reformas.

---

<sup>247</sup> Siendo relevante mencionar que los extranjeros entonces podrían ser considerados como vecinos y por tanto también podían votar y ser votados con motivo de su residencia, contemplando como única excepción el que los extranjeros se encontraban impedidos de ocupar el cargo de presidente municipal.

<sup>248</sup>N. del A. Debe de decirse que la Constitución de 1861 sufrió reformas en los años de 1869 y 1870; en el primer año, se llevaron a cabo cinco reformas en fechas 6 de febrero, 3 y 14 de mayo, 2 y 6 de octubre, mientras que en el segundo año las reformas fueron hechas en fecha 13 de marzo, a todas éstas, le siguieron diversas más, al punto que el primero de diciembre de 1870 se promulgara una Nueva Constitución del Estado.

Esta Constitución tiene como peculiaridad que fue promulgada el 8 de noviembre de 1917, pero su publicación fue realizada en tres partes: la primera de ellas comprendía del artículo 1º al 88 (10 de noviembre de 1917), la segunda abarcó del artículo 89 al 196 (14 de noviembre de 1917) y la última, del artículo 197 al 235 (17 de noviembre de 1917), lo que justifica que su entrada en vigor se diera hasta el 20 de noviembre de 1917.

La Constitución en comento se organizaba en Libros que se dividían a su vez en Títulos y éstos se integraban en Capítulos subdivididos en Secciones; en el Libro Quinto, denominado “De la permanencia de la Constitución” hacía alusión al sistema de reforma e inviolabilidad, que, junto con el establecimiento del principio de soberanía del Estado, fueron, a pesar de su falta de regulación de los derechos de los habitantes, las novedades principales de esta Constitución.

La Constitución mexiquense de 1917 partió del texto de la Constitución Federal, circunstancia que originó se tuvieron que adicionar y derogar diversos Libros, Títulos, Capítulos y Secciones a la Constitución del Estado de México, convirtiéndola en una Constitución asimétrica, sin contar con un orden y sistematización en su texto, de ahí que se tomara la decisión de realizar una reforma que tuviera como objetivo eliminar la anomalía en cita, reforma que se publicó en la Gaceta del Gobierno el 27 de febrero de 1995, modificando su estructura, pero dejando intactas las disposiciones políticas fundamentales de la forma de gobierno federal, democrático y popular; el federalismo; la división de poderes; el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución.

Las Constituciones del Estado de México han sido claras en manifestar un interés primordial en el constitucionalismo basado en la idea de la libertad e independencia, lo que implica la soberanía del Estado como base y justificación de su existencia, mediante la que se pretende lograr el desarrollo regional equilibrado, para lo cual es indispensable instituciones jurídicas que hagan

asequible y mantengan la igualdad, justicia, equidad, seguridad pública y armonía social del Estado, desde luego, defendiendo su supremacía.

Con ese fin es que se crea la llamada Sala Constitucional, consolidando como medios de control constitucional, los siguientes:

- a) El juicio Político o de Responsabilidad de los servidores públicos.<sup>249</sup>
- b) La protección del voto público; regulada por el Código Electoral del Estado de México y en la que se establecen los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, bases de organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos, integración y funcionamiento del Tribunal Electoral y la creación del Instituto Electoral del Estado de México.
- c) Las controversias constitucionales, (artículo 88 Bis de la constitución estatal) así como las acciones de inconstitucionalidad.

La Sala Constitucional del Estado de México entró en funciones el 13 de octubre del 2004 y es de relevancia histórica en el derecho procesal constitucional mexicano, ya que, por primera vez, un estado federado regula controversias que ni siquiera habían sido incluidas en la Constitución Federal en sus célebres reformas de 1995 a los artículos 103 y 105.

Asimismo, en la historia del Estado de México, es la primera vez que una autoridad local interpreta el orden constitucional estatal al entrar en la defensa de la Constitución del Estado por violaciones o leyes contrarias a su texto o imperio,

---

<sup>249</sup> Se considera servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan las veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. La ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios es la ley reglamentaria del título séptimo de la Constitución estatal, estableciendo las responsabilidades y sanciones administrativas, disciplinarias y resarcitorias, así como procedimiento para el juicio político.

interpretación que a juicio de V. Humberto Benítez Treviño <sup>250</sup> es hecha por magistrados que conocen más y mejor la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Sala Constitucional es parte integrante del órgano colegiado que forma el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, integrada por cinco magistrados designados por el Consejo de la Judicatura del Estado y cuyo Presidente durará en el encargo un año, teniendo por competencia los casos que impliquen:

- Garantizar la supremacía y control constitucional.
- Sustanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de la constitución, salvo en la materia electoral, surgidos entre:
  - El Estado y uno o más municipios.
  - Un municipio y otro.
  - Uno o más municipios y el poder ejecutivo o legislativo del Estado, y
  - El poder ejecutivo y el poder legislativo del Estado.
- Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general, por considerarse contrarios a la Constitución y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por el

---

<sup>250</sup> *“La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI”*, Editorial Universidad Autónoma de México, LV legislatura del Estado de México, Serie estudios Jurídicos número 75, segunda edición, México, 2005, pp.103.

governador, el treinta y tres por ciento (mínimo) de los miembros de la legislatura o de los integrantes del ayuntamiento, así como el Comisionado de los Derechos Humanos en el Estado (cuando así lo amerite el tema).

Entre las novedades de la Sala Constitucional, conforme a su denominada “Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México”, está el hecho de que señala como norma supletoria al Código de Procedimientos Administrativos del Estado para lo no previsto en la ley y establece el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por la Sala, el cual ha de interponerse dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto o resolución que se recurre y para su aprobación se requiere la unanimidad de votos.

Una vez recibida la demanda, el Consejo de la Judicatura debe convocar a los cinco magistrados, esto en caso de que no se encuentren en funciones, a fin de dar trámite y solución a lo planteado, funciones que deberán de iniciar a más tardar tres días después de la fecha de presentación de la demanda, siendo que el presidente designa al Magistrado instructor para turnar el asunto y remitírselo para el trámite respectivo.

De lo anterior se colige que, en realidad, la Sala Constitucional en el Estado de México no es una Autoridad establecida permanentemente, sino que la misma únicamente funciona tras haber sido presentada la demanda correspondiente ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal Superior de Justicia, tal como lo disponen los artículos 5°, 14 y 20 de su Ley Reglamentaria.

Si en sentencia se declara la invalidez (misma que no tendrá efectos retroactivos) de las disposiciones generales de los poderes ejecutivo, legislativo o de los municipios, aquella tendrá efectos generales al ser emitida por lo menos con cuatro votos de los integrantes de la Sala (de lo contrario se desestima la acción y se ordena su archivo, como sucede con las acciones de inconstitucionalidad

federales) y deberá ser publicada en el Boletín judicial y, en su caso, insertada en el Periódico Oficial en donde tales normas o disposiciones fueron inicialmente publicadas; en los demás casos, los efectos de la resolución única y exclusivamente atañen a las partes de la controversia.<sup>251</sup>

Una vez hecho el estudio que antecede, debe advertirse que en el Estado de México, a pesar de ser de los primeros estados federados en alentar la supremacía constitucional, no contempla la situación o controversia que se suscite ante una omisión legislativa y aun cuando ésta puede ser tomada en cuenta dentro de lo establecido en la fracción I del artículo 88 bis de la Constitución de dicho Estado (dado que la labor de la Sala Constitucional sería lograr la supremacía y control de la constitución a través de la emisión de la norma secundaria respectiva), lo cierto es que del contexto de la ley reglamentaria se constata su inexistencia, esto con motivo de lo establecido en los preceptos legales invocados en párrafo previo, pues de ellos se concluye que los procedimientos que competen a la Sala Constitucional implican la existencia de una ley secundaria que contraviene la Constitución estatal.

Por ello podría ser recomendable reformar la Constitución del Estado de México para la inclusión del medio de control constitucional denominado acción por omisión legislativa y a la par, hacer lo propio respecto de su Ley Reglamentaria.

---

<sup>251</sup> Artículos 32, 33, 34, 35 y 64 de su Ley Reglamentaria.

### **3.5.3. Veracruz de Ignacio de la Llave.**

El Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Veracruz) fue incorporado oficialmente como entidad federativa en la Constitución Política Federal de 1824, siendo el 3 de junio de 1825 la fecha de promulgación de su primera Constitución.

Originalmente la Constitución de Veracruz adaptaba el texto de la Constitución federal a la realidad y, por tanto, a las necesidades que se vivían en el Estado.<sup>252</sup>

De entre las disposiciones establecidas en la Constitución veracruzana de 1825, se distinguen las siguientes:

- a) Declara al estado como libre y soberano, por lo que es independiente en su régimen interior.
- b) El gobierno es representativo y popular.
- c) Reafirma la división de poderes incluida en la Constitución Federal.

En lo tocante al poder legislativo, destaca el hecho de que, si bien contempla la existencia de la Cámara de Diputados y otra de Senadores, envía a una ley secundaria las reglas para la elección de dicho cuerpo legislativo, a quien otorgó facultades únicamente en forma conjunta, salvo que existiere conflictos entre los poderes ejecutivo y judicial, caso en que sería la Cámara de Senadores que resolviera. Esta organización del poder legislativo tuvo un cambio revolucionario para el primero de febrero de 1847, fecha en la que se convirtió en un sistema unicameral, el cual continúa vigente hasta la fecha.

---

<sup>252</sup> N. del A., es importante hacer notar el hecho de que, en ese periodo, a nivel federal se suscitaban diversos acontecimientos sociales, políticos y económicos que propiciaron la pérdida de vigencia de la Constitución Federal de 1824, por lo que, dada la adaptación hecha por el primer constituyente de Veracruz, prácticamente se recuperó la validez de la citada Constitución Federal.

En 1858, se crea una nueva Constitución, de la que descuella el establecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos en una norma fundamental, así como la obligación de que las reformas constitucionales deban realizarse en dos periodos legislativos para su aprobación, siendo necesario el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del cuerpo legislativo. Adicionalmente consagró los derechos del hombre.

Para 1871, se crea una nueva Constitución en la que se agrega al nombre del Estado el apellido del liberal Ignacio de la Llave. En ese documento fundamental se establecieron los alcances de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía; se prohibió que dos o más poderes se concentraran en una sola persona o corporación; se introdujo la figura de “Presidente”<sup>253</sup> del poder legislativo, el cual se elegía en similares términos a un gobernador y se reglamentó jurídicamente a los ayuntamientos, entre otros.

En 1917, Veracruz promulgó una nueva Constitución estatal, de la cual se recapitulan diversos principios recogidos por David Cienfuegos Salgado<sup>254</sup> que en la especie son:

- Reconocimiento de las garantías prescritas en el Título Primero de la Constitución Federal de 1917.
- “Constitucionalizar” al municipio como base de organización política y administrativa.
- Consagración del principio de soberanía popular.
- Elección directa de los órganos de representación política y de gobierno.
- Participación de la legislatura en la elección de los Magistrados del Tribunal Superior.

---

<sup>253</sup> Figura que desapareció tras la reforma de 1873.

<sup>254</sup> Cienfuegos Salgado David, “*Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas*”, 1° edición, Porrúa, México, 2006, pp. 998 y 999.

- Replanteamiento de la integración, funciones y facultades del Poder Legislativo del Estado.
- Limitación sustancial al poder de veto del Ejecutivo.
- Ajustes mínimos a las facultades del Ejecutivo, en relación con el texto anterior.
- Consagró la inamovilidad de Magistrados y Jueces en el Poder Judicial, así como ampliación de facultades para resolver conflictos entre poderes y entre municipios y poderes.<sup>255</sup>

Ahora bien, para el estudio que nos ocupa, adquiere especial relevancia la Ley número 53, publicada en la Gaceta Oficial número 24 del estado de Veracruz el 3 de febrero del 2000, mediante la cual se reformaron y derogaron disposiciones de la Constitución estatal de 1917.

La Ley 53 tuvo su origen en la iniciativa de reforma del 13 de septiembre de 1999, sobresaliendo en sus motivos la inclusión de los derechos humanos, así como el otorgamiento de nuevas e importantes atribuciones al Poder Judicial estatal, al determinar que serviría como medio de garantía de la supremacía constitucional local.

El resultado de las reformas y derogaciones hechas a la Constitución veracruzana se resume en la obtención de la constitución que, a nivel nacional, puede ser considerada como una de las más vanguardistas, toda vez que se apega a la realidad que se vive en el Estado y se caracteriza, conforme el trabajo elaborado por César I. Astudillo Reyes,<sup>256</sup> por ser:

---

<sup>255</sup> Siempre y cuando tal atribución no se reconocía como expresa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>256</sup> *“Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas”*, Editorial UNAM, Serie Doctrina Jurídica, número 177, México, 2004, pp. 64.

- 1) Esencial, en el entendido de que una Constitución es mejor en tanto sea más sustancial e incorpore únicamente disposiciones materialmente constitucionales.
- 2) Sistemática, por el pulcro ordenamiento de las materias que regula, dándole el lugar que le corresponde a cada una de ellas dentro de la estructura normativa.
- 3) De gran técnica jurídica, al utilizar los términos constitucionales en su exacta dimensión.
- 4) Innovadora, en tanto introduce instituciones y elementos que antes se encontraban sólo en la imaginación constitucional de los académicos y que a partir de la reforma veracruzana tocan suelo constitucional.

De entre las instituciones y elementos que introduce, cobran especial interés los instrumentos de control constitucional que son incorporados por vez primera en una Constitución estatal, convirtiendo a Veracruz en el estado pionero en el tema, subrayando la expresión “por vez primera”, ya que dicha constitución contempla nueve instrumentos de control de constitucionalidad, siendo que tres de ellos ya habían sido tratados e incluidos en diversas leyes fundamentales estatales, incluyendo el propio estado de Veracruz, instrumentos que al caso son el juicio político, el juicio de responsabilidad de los servidores públicos y la Comisión de los Derechos Humanos, por lo que en este apartado se atenderá sólo a aquellos que fueran incluidos a partir de las reformas del 3 de febrero del 2000, siendo los siguientes:

- El Juicio de Protección de los derechos humanos.
- Recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público.

- Controversias constitucionales.
- Acciones de inconstitucionalidad.
- Cuestión de inconstitucionalidad.
- Acción por omisión legislativa.

El primero de ellos, el Juicio de Protección de los Derechos Humanos, prácticamente sirve de reivindicación al juicio de amparo, el cual con el paso del tiempo se ha visto sometido a instrumentos procesales emitidos a nivel federal y va dejando en desuso su finalidad original de proteger y hacer respetar los derechos humanos. En esa tesitura, el juicio de protección de los derechos humanos viene a garantizar ese respeto y salvaguarda, claro está, en relación a aquellos derechos humanos o fundamentales que se encuentran reconocidos en la constitución veracruzana.

El Recurso de Regularidad Constitucional de los actos del Ministerio Público se justifica en la falta de una legislación reguladora de dicha institución que en el pasado propiciaron una absoluta discrecionalidad de las autoridades ministeriales, por lo que el constituyente veracruzano optó por incluir este instrumento de control para los casos de una eventual actuación irregular del Ministerio Público local y a fin de resolver sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento dictados por los jueces, previa petición de desistimiento formulada por el Ministerio Público.

Las controversias constitucionales se incluyen para resolver cuestiones de competencia constitucional entre los órganos del Estado o entre éstos y los gobiernos locales.

Las Acciones de Inconstitucionalidad se ciñen a los presupuestos de dicha institución, introducida en la Constitución federal por reforma del 31 de diciembre de 1994 y su finalidad es el plantear (sin interposición de *litis*) la posible

contradicción entre una ley o disposición de carácter general y la Constitución, salvaguardando la supremacía constitucional de la ley fundamental estatal o bien, de los principios contenidos en ella.

La Cuestión de Inconstitucionalidad es una institución que permite a cualquier autoridad judicial acudir al órgano constitucional a fin de resolver la duda surgida respecto de la constitucionalidad de una norma que está aplicando en el proceso judicial del que tenga conocimiento; en otras palabras, es el medio utilizado por la autoridad judicial para despejar dudas sobre la constitucionalidad de la norma, pues aquella no es motivo para dejar de aplicarla.

La Acción por Omisión Legislativa representa toda una innovación en el constitucionalismo mexicano y Gómez Canotilho en sencillas palabras dice que se presenta cuando el legislador no hace algo que positivamente le estaba impuesto por la Constitución,<sup>257</sup> lo que implica que la constitución no solamente puede ser vulnerada por actos, sino también por omisiones, por lo que su objeto es asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales.

La constitución del estado de Veracruz designa como órgano de control constitucional a aquél que se encarga de la función judicial estatal y con ello, “judicializa” dicho control y reconoce al Poder Judicial como el supremo intérprete de su ley fundamental, toda vez que en las fracciones I y II del artículo 56 de su Constitución local otorga, respectivamente, como funciones del Poder Judicial del Estado, el garantizar la supremacía y control de su Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella, protegiendo y salvaguardando los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente, tomando como punto de partida el que la ley Suprema en el Estado se conforma por la Constitución Federal y las

---

<sup>257</sup>“*Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*”, Op. Cit., pp. 86.

leyes que de ella emanan, los tratados internacionales y la Constitución local, presumiendo que ésta última se encuentra ajustada a la primeramente nombrada.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones antes citadas, en el Estado de Veracruz se creó la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la cual se integra de tres Magistrados y su competencia, conforme el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, radica en:

“...

- I. Conocer y resolver del Juicio de Protección de derechos, en los términos de la Ley Orgánica del poder judicial del Estado y de las leyes estatales, debido a actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve. Siendo que dichos actos deben ser provenientes de:
  - a) El Congreso del Estado;
  - b) El Gobernador del Estado; y
  - c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado;
- II. Conocer y resolver, en instancia única, de las impugnaciones planteadas contra las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento, que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público;

- III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;
  
  - IV. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por las demás Salas, Tribunales y Jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley; teniendo la facultad de desechar de plano las peticiones, cuando se advierta de manera manifiesta que no tiene trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad; y
  
  - V. Conocer de los demás asuntos que expresamente establezcan la constitución local, esta ley y las leyes del Estado.
- ...”

En esos términos, específicamente por cuanto a la fracción III antes transcrita, es evidente que la labor y/o competencia de la Sala Constitucional, es mínima respecto al instrumento de control constitucional que nos atañe, ya que simplemente es la encargada de darle el trámite correspondiente, dejando el

trabajo “complejo”, por así llamarlo, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, quien de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es quien tiene competencia terminal para conocer y resolver las Acciones por Omisión Legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política del Estado, acción que ha de ser interpuesta por el Gobernador o bien, cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La resolución de la omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado; en la misma se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. En caso que haya transcurrido el plazo fijado sin que haya sido emitido la ley o decreto correspondiente, el Tribunal Superior de Justicia del Estado tendrá la obligación de dictar las bases a las que las autoridades se ajustarán en tanto se expide la ley o decreto.

De lo anotado en el párrafo que precede se colige que, cuando el Poder Legislativo incumpla con su deber original como consecuencia de su quebranto a una resolución judicial emitida con motivo de su inicial falta, será el Poder Judicial quien sienta las bases sobre las cuales el Legislativo deberá de legislar, circunstancia que, aun cuando se alegue que no se está legislando (sino que únicamente se da pie a ello) podría implicar una intromisión por parte del Poder Judicial en las funciones del Legislativo, pues aun cuando la constitución local establece en su artículo 34 que el derecho de iniciar leyes o decretos también corresponde al Tribunal Superior de Justicia, (de la cual es parte tanto la Sala Constitucional como el Pleno) es preciso subrayar que ese derecho se le restringe en lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y administración de Justicia; por tanto, haciendo uso precisamente de los derechos humanos reservados por el Estado de Veracruz, así como al principio pro persona,

tales preceptos se deben de interpretar y desde luego aplicar en beneficio de lo que permita el sano y debido funcionamiento del orden social, pues de lo contrario es evidente que las normas en estudio resultan contradictorias incluso, con la ley fundamental federal al irrespetar, de inicio, la división de poderes que en ella consagra.<sup>258</sup>

Como comentario al margen debe advertirse que varias jurisdicciones nacionales incorporaron los parámetros del “control difuso de convencionalidad” debido al reconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la creación de dicha doctrina en el año 2006. En el precedente de la Corte Suprema de Justicia de Argentina de 2007, relativo al Caso “Mazzeo”, se determinó que es deber del Poder Judicial de las Entidades Federativas ejercer el “control de convencionalidad”, lo cual a la vez ya había sido señalado por la Corte Interamericana en el Caso Almonacid Arellano vs. Chile.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> En este apartado es recomendable el acudir a la doctrina de la Corte Interamericana sobre el “control de convencionalidad”, siendo muy representativo el caso “Almonacid Arellano vs. Chile” de 2006, en el que sustancialmente se sostuvo que “todos los órganos” de los Estados que han ratificado la Convención Americana, (incluidos sus jueces) deben velar por el efecto útil del Pacto y en esa tesitura, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están obligados a ejercer, de oficio, el “control de convencionalidad. También este caso dejó claro que los Estados firmantes del Pacto (en el que está incluido México) deben aceptar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por cuanto se refiere al control convencional. Para revisión y profundidad en el conocimiento del caso se recomienda la página de Internet: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf) la cual fue consultada el 20 de mayo de 2015.

<sup>259</sup> En uno de los párrafos del referido fallo de la Corte Suprema de Argentina se adujo que: “21) *Que, por su parte, la Corte Interamericana ha señalado que “es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos”. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.* El “Caso Mazzeo” puede ser consultado en Mazzeo Julio L. y otros, CSJN, 13 de julio de 2007. Este caso también aparece en la Revista de Estudios Jurídicos nº 8/2008 (Segunda Época), consultable en la página de Internet: <http://www.revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/download/11/11>, consultada el 20 de mayo de 2015.

### 3.5.4. Nayarit.

Nayarit se erige como Entidad Federativa a la par con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Carta Fundamental de la Federación estableció su existencia desde el origen, lo cual se consignó en los numerales 43 y 47.<sup>260</sup>

Como principal antecedente debe decirse que el 17 de marzo de 1917, Jesús María Ferreira<sup>261</sup> fue designado gobernador interino del naciente Estado de Nayarit<sup>262</sup> y el 22 de septiembre del mismo año convocó al Congreso Constituyente, órgano que tendría a su cargo la responsabilidad de la redacción de la primera Constitución Política de la Entidad.

Ahora bien, por cuanto al caso sujeto a estudio debe decirse que los numerales 7, 82 y 91 de la Constitución nayarita establecen:

“... ”

**Artículo 7.-** El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Todos los habitantes del estado gozarán sea cual fuere su condición:

---

<sup>260</sup> Antes de ser reconocido como estado, con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las entidades de la federación, Nayarit se llamaba Tepic, y, con este nombre, fue parte de Jalisco, luego distrito militar y posteriormente declarado territorio bajo la administración directa del gobierno federal. Para mayor profundidad en la información histórica de esta Entidad Federativa se recomienda la página de internet <http://www.congresonayarit.mx/con%3%b3cenos/acervo-hist%3%b3rico/breve-rese%3%b1a/>,

<sup>261</sup> El General José María Ferreira fue gobernador provisional de Nayarit del 24 de abril al 31 de diciembre de 1917. Fue nombrado por Venustiano Carranza, y entre otras cosas convocó a la elección del primer gobernador constitucional y de los diputados que integraron el Congreso Constituyente de Nayarit.

<sup>262</sup> Delegada por el General Juan Torre, último Jefe Político de Tepic.

(...)

**XIV.-** Todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente texto constitucional local, así como los contenidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones previstas en la Constitución Federal.

...”

**Artículo 82.-** El Poder Judicial, tendrá competencia en los siguientes asuntos:

- I. Garantizar la supremacía y tutela de la presente Constitución, interpretarla y anular actos, leyes o normas contrarias a ella;
- II. Garantizar y proteger los derechos fundamentales previstos en esta Constitución;

(...)

- V. Los demás que, con base en la Constitución Federal, esta Constitución y demás leyes, se le confieran.

...”

“...

**Artículo 91.-** En el Tribunal Superior de Justicia habrá una Sala Constitucional que se integrará por cinco

Magistrados y funcionará en los términos que disponga la ley.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia será a su vez el Presidente de la Sala Constitucional.

La Sala Constitucional, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

(...)

III.- De las acciones de inconstitucionalidad por omisión, en contra de cualquier autoridad, a quien la Constitución o una ley ordena expedir una norma de carácter general y dicha omisión produce violaciones a esta Constitución.

El ejercicio de esta acción corresponderá a cualquier autoridad o vecino del Estado.

La resolución que declare fundada la acción de inconstitucionalidad por omisión, deberá ser aprobada cuando menos por tres votos y fijará el plazo para que la autoridad omisa expida la norma, el cual no podrá exceder de un año.

...”

Es decir, el artículo 91 establece la existencia de una Sala Constitucional/Electoral dentro del Poder Judicial del Estado, la cual se integra por cinco magistrados<sup>263</sup> con facultades para conocer y resolver de los siguientes medios de control:

- Controversias constitucionales.

---

<sup>263</sup> Con funciones de jueces de control constitucional y electoral.

- Acciones de inconstitucionalidad.
- Acción de inconstitucionalidad por omisión.
- Cuestiones de inconstitucionalidad.
- Juicio de protección de derechos fundamentales, y
- El control previo de constitucionalidad de leyes.

Con meridiana claridad señala José Miguel Madero Estrada que, en el caso de Nayarit, la omisión legislativa implica:

“...  
 (...) una forma de trasgredir la Constitución generada por la inactividad de los órganos del Estado, cualquiera que éstos sean, a los cuales la Constitución les impone el deber jurídico de hacer efectivos los principios generales o las normas programáticas de la Constitución.  
 (...)  
 ...”<sup>264</sup>

A diferencia de otras entidades federativas, en la constitución nayarita se utiliza el término “acciones de inconstitucionalidad por omisión”, en lugar de omisión legislativa, lo cual refleja sin duda una acepción más genérica, lo cual nos parece acertado, toda vez que el sujeto activo no sólo se centra en el Órgano encargado de legislar, sino en cualquier autoridad en cuya potestad se encuentre la facultad constitucional de expedir una norma <sup>265</sup> una especie de acción popular.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Madero Estrada, José Miguel, *“La Justicia Constitucional Local, un Estudio Particular del caso Nayarit”, Op. Cit.*

<sup>265</sup> Incluso Madero Estrada señala los municipios pueden ser destinatarios de esta acción, pues tienen facultad reglamentaria, así como el poder Ejecutivo y judicial suelen tener el deber jurídico

La Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit,<sup>267</sup> que, sirve como ley reglamentaria de la inconstitucionalidad por omisión, señala en el artículo 2 que:

“... ”

**Artículo 2.-** En la interpretación y aplicación de esta ley, la Sala Constitucional deberá preservar la observancia y exacto cumplimiento de la supremacía de la Constitución local.

...”

A su vez, el numeral 3° de la Ley en comento señala con mucha precisión que:

“... ”

**Artículo 3.-** La Sala Constitucional deberá sujetarse a los siguientes principios:

- I. Interpretación conforme a la Constitución, sólo podrá determinarse la inconstitucionalidad de una ley, reglamento, disposición general o acto, cuando no sea posible encontrar una interpretación conforme a la Constitución;
- II. Maximización de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución federal y en los

---

de emitir reglamentos que, si bien no alcanzan el carácter de una ley en sentido formal, se trata de normas de carácter general.

<sup>266</sup> Cabe destacar que la Sala Constitucional nayarita declaró fundada una acción de inconstitucionalidad por omisión por la falta de expedición del padrón municipal del municipio de Tepic, aduciendo que, no obstante que el padrón municipal no es formalmente una norma general, la acción es procedente en contra de actos que la Constitución directamente ordena su cumplimiento.

<sup>267</sup>[http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control\\_constitucional\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_ley\\_de.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control_constitucional_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf), consultada el 20 de abril de 2017.

Tratados Internacionales de los que México sea parte y hayan sido ratificados conforme a derecho;

- III. Criterio de interpretación material de las disposiciones constitucionales y legales, conforme al estado social y democrático de derecho;
  - IV. Criterio de interpretación procesal, considerando que el objeto de los procesos constitucionales es obtener la observancia y cumplimiento de la Constitución local;
  - V. El juzgador deberá respetar el ámbito de competencias que el orden jurídico confiere a las autoridades, y;
  - VI. Impulsar de manera oficiosa el proceso, durante cada una de sus etapas. Los términos procesales precluyen por su simple cumplimiento.
- ...”

Ahora bien, por cuanto al procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad por omisión, el procedimiento se establece en los numerales 77, 78, 79, 80 y 81 en los términos siguientes:

“...

**Artículo 77.-** Las acciones de inconstitucionalidad por omisión **procederán en contra de cualquier autoridad, a quien la Constitución o una ley ordena expedir una**

**norma de carácter general y dicha omisión produce violaciones a la Constitución local.**

El ejercicio de esta acción corresponderá a cualquier autoridad o vecino del Estado y podrá plantearse en cualquier momento, mientras subsista la omisión.

**Artículo 78.-** Admitida la demanda, el magistrado instructor dará vista a los órganos demandados, para que dentro del término de diez días rindan un informe en el que se exprese si la norma cuya omisión se plantea ha sido o no expedida.

**Artículo 79.-** En todos los casos, se pedirá al Director del Periódico Oficial que remita, dentro de cinco días, un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea; y en caso afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones.

**Artículo 80.-** Si la demandada manifestare que su omisión obedece, a su vez, a la omisión de otra autoridad, se llamará al proceso como demandada a esa autoridad; y en la sentencia definitiva que se dicte, se resolverá sobre ambas omisiones.

**Artículo 81.-** La sentencia que declare fundada la acción deberá ser aprobada **cuando menos por tres votos y fijará el plazo para que la autoridad omisa expida la norma, el cual no podrá exceder de un año.**

...”

**(Énfasis añadido)**

Es decir, los efectos de la ejecutoria dictada por la Sala Constitucional/Electoral siempre y cuando sean votados por tres magistrados, determinarán el plazo para la expedición de la norma, la cual, como lo establece el numeral 81, no podrá exceder de un año.<sup>268</sup>

---

<sup>268</sup> Como acertadamente señala Madero Estrada, se trata de un efecto *anoticiador* (publicitario) *vinculante*, en el que no únicamente le hace del conocimiento de la omisión al órgano pasivo, sino que lo vincula para que dentro de un plazo se enmiende la violación constitucional.

### 3.5.5. Yucatán.

En el caso del estado de Yucatán, la legislación nos remite a lo dispuesto por el artículo 70, fracción III, de la constitución local, que en la especie establece imperativamente:

“...

**Artículo 70.-** En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer:

(...)

- III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.

**El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley.**

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o normativa, surtirá sus

efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión oficial del Estado.

La resolución del Pleno, respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán las disposiciones constitucionales y legales aplicables de esta materia.<sup>269</sup>

...”

**(Énfasis añadido)**

En abono a lo anterior, los artículos 99, 100, 104, 111 y 113 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán<sup>270</sup> establecen que:

“...

**Artículo 99.-** La Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa es un procedimiento constitucional que tiene

---

<sup>269</sup> El contenido de esta disposición fue extraído del texto ubicable en la página de internet:<http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=d4fc9f1c1f1e5b5974cd11efac13a143.pdf&recurso=constitucion>, la cual fue consultada el 15 de mayo de 2017.

<sup>270</sup> [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2017-01/50%20LEY%20JUST%20CONST%20YUCAT%C3%81N%2001%20MAR%202011.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-01/50%20LEY%20JUST%20CONST%20YUCAT%C3%81N%2001%20MAR%202011.pdf), página de internet consultada el 16 de mayo de 2017.

por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución Local o de las leyes, siempre que en este último caso la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Local o impida la eficacia de la misma.

**Artículo 100.-** Tendrán el carácter de partes en la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa:

(...)

I.- Como requirente: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos o las personas físicas o morales residentes en el Estado;

II.- Como requerido: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado y el o los ayuntamientos que hubieren omitido expedir la norma general objeto de la acción, y;

III.- El Fiscal General del Estado, en representación de los intereses de la sociedad.

...”

“...

**Artículo 103.-** Cuando la acción contra la omisión legislativa o normativa se promueva por persona física, ésta deberá acreditar que tiene su residencia permanente

en el territorio del Estado, conforme a lo dispuesto en Código Civil del Estado de Yucatán.

Para promover este mecanismo, las personas morales acreditarán que su domicilio social se encuentra establecido en el territorio del Estado, cuando menos con una antigüedad de un año previo a la fecha de la presentación del requerimiento.

...”

“...

**Artículo 104.-** En la acción contra la omisión legislativa o normativa el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo. **En todo caso será improcedente la acción contra la omisión legislativa o normativa cuando el poder u órgano responsable de emitir la disposición de carácter general la haya expedido y sólo se encuentre pendiente su sanción, promulgación y publicación.**

Tampoco será procedente dicho mecanismo cuando el Congreso del Estado haya aprobado un proyecto de ley y éste se encuentre sujeto a una cuestión de control previo de constitucionalidad.

Cuando previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado, el Congreso, el Gobernador o los ayuntamientos expidan la disposición general cuya omisión se reclamó, se dictará el sobreseimiento de la cuestión.

...”

(Énfasis añadido).

“... ”

**Artículo 111.-** La sentencia que resuelva la acción contra la omisión legislativa o normativa será estimatoria si determina que se actualizó una omisión legislativa o normativa y que dicha omisión violó la Constitución Local; si se determina que la omisión no se actualizó o que actualizándose no existió violación constitucional, la acción será desestimada.

“... ”

(Énfasis añadido).

“... ”

**Artículo 113.-** La resolución del Pleno del Tribunal Constitucional respecto a omisiones del Congreso otorgará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Gobernador del Estado o de los Ayuntamientos, el plazo para subsanar la omisión será de seis meses para subsanar la omisión.

“... ”

(Énfasis añadido).

Como se advierte, la legislación transcrita no dista mucho (por cuanto a los alcances y sistema compensatorio ante la omisión) de las legislaciones de otros Estados, descollando la participación de la ciudadanía en la legitimación para incoar este medio de control constitucional estadual.

De igual manera se aprecia que pueden ser demandados tanto el Congreso local,

ESTADO	Controversia Constitucional	Acciones de Inconstitucionalidad	Acciones por omisión legislativa	Cuestiones de Inconstitucionalidad	Amparito	Juicios de Inconstitucionalidad	Recurso de Libre Asociación y participación ciudadana	Juicios para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano	Conflictos	Amparo Habeas Corpus	Juicio de Protección de Derechos Fundamentales	Acción de Revisión Municipal	La Duda de Ley	Cuestión Previa de Legalidad
--------	-----------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------------------	----------	---------------------------------	---	---	------------	----------------------	--	------------------------------	----------------	------------------------------

como los Ayuntamientos y el Poder Ejecutivo, pero nos parece que la legislación en comento debería exigir la misma obligación a cualquier autoridad que no cumpla con la obligación de legislar.

Por último, nos parece conveniente insertar un cuadro comparativo de los medios de control constitucional estatal de las entidades federativas y de la Ciudad de México, a efecto de identificar quiénes son los estados que propugnan o han desarrollado mecanismos estatales de defensa constitucional local y particularmente en este caso, cuáles son las entidades federativas que han incorporado en su texto fundamental las acciones por omisión legislativa.

AGUASCALIENTES	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
BAJA CALIFORNIA	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
BAJA CALIFORNIA SUR	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
CAMPECHE	Si (Se denomina Conflictos)	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
CHIAPAS	Si	Si	Si	Si		No	No	No	No	No	No	No	No	No
CHIHUAHUA	Si (Se denomina Conflictos)	No	No	No	Si (Se denomina Queja)	No	No	No	No	No	No	No	No	No
COAHUILA	Si	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No
COLIMA	Si (Se denomina Conflictos)	No	No	No	Se denomina Acción de protección efectiva de derechos	No	Si	No	No	No	No	No	No	No
CD. MÉXICO	Si	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No
DURANGO	Si (Se denomina Conflictos)	No	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No
GUANAJUATO	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
GUERRERO	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	Si	No	No	No	No
HIDALGO	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No
JALISCO	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
MEXICO	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
MICHOACAN	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
MORELOS	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
NAYARIT	Si	Si	No	Si	No	No	No	Si (medios de impugnación en materia electoral)	No	No	Si	No	No	No
NUEVO LEON	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
OAXACA	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
PUEBLA	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
QUERETARO	Si (Se denomina Conflictos)	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
QUINTANA ROO	Si	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No
SAN LUIS POTOSI	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
SINALOA	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
SONORA	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
TABASCO	Si (Se denomina Conflictos)	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
TAMAULIPAS	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
TLAXCALA	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No
VERACRUZ	Si	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	Si (Juicio de Protección de Derechos Humanos)	No	Si	No
YUCATAN	No	No	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No
ZACATECAS	Si	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Si

#### 4. La Acción por Omisión Legislativa en Quintana Roo.

El 24 de noviembre de 1902, el entonces presidente de la República, José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, emitió el decreto de reforma del artículo 43 de la Constitución Federal, mediante el cual reconoció al territorio de Quintana Roo como estado federado, lo que implicó que, el a su vez ya reconocido estado de Yucatán, perdiera gran parte de su territorio.<sup>271</sup>

Para el año 1913, Venustiano Carranza, ya como Presidente de la Nación, emitió un nuevo Decreto, a través del cual determinó que a partir de la publicación de su Decreto,<sup>272</sup> Quintana Roo sería gobernado por el entonces gobernador provisional del estado de Yucatán, es decir, se suprimió a Quintana Roo como entidad federativa, supresión que no duró por mucho, ya que en el año 1915, nuevamente se consideró como Estado a Quintana Roo por el propio Venustiano Carranza, encontrando una reafirmación en la promulgación de la Constitución Federal de 1917 al señalar a dicho Estado como parte integrante de la federación y territorio nacional.

No obstante lo anterior, en 1931 el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio emitió un nuevo Decreto en el que,-justificándose en la carga económica que representaba el sostenimiento de Quintana Roo como Estado-, determinó que éste dejara de ser parte de la Federación y su territorio se dividió entre los estados de Yucatán y Campeche, lo que originó disgustos y controversias en los habitantes del territorio, pero a pesar de ello y de los movimientos que se iniciaron por su grupo autodenominado “Comité Pro-Territorio”, el decreto en comento fue publicado, aunque se materializó hasta 1934.

Ante la permanente presión del Comité, el Presidente Lázaro Cárdenas publicó el 16 de enero de 1935 el Decreto mediante el cual se reconoció a Quintana Roo

---

<sup>271</sup> En efecto, Quintana Roo es un estado originado mediante la escisión del territorio yucateco.

<sup>272</sup> Lo que aconteció en el número 3 del periódico “*El Constitucionalista*” el 6 de diciembre de 1913.

como territorio, a pesar de que en el artículo 43 constitucional ya lo relacionaba como uno de los Estados de la Federación.

Es en esta etapa (territorial) cuando comienzan a verse significativos avances en la organización, servicios e infraestructura quintanarroense, respaldadas por la Federación.

Durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez se emitió el Decreto del 3 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial el 8 del mes y año antes mencionados, mediante el cual se reformaba el artículo 43 de la Constitución Federal (cambiando de ubicación a Quintana Roo dentro de la relación de entidades federativas) y estableciéndose en el artículo segundo transitorio que el estado de Quintana Roo tiene la extensión territorial y los límites que comprendía el territorio quintanarroense.

Finalmente, el 10 de enero de 1975, se creó la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Cabe mencionar que la mayoría de las constituciones políticas estatales han sido elaboradas tomando como base los hechos o acontecimientos sociales, económicos o políticos que a lo largo de su historia se generan para el beneficio del pueblo; Quintana Roo es un estado erigido con esas mismas bases pero hasta cierto punto y momento, pues le reviste una distinción clave toda vez que el Constituyente encargado de emitir su primera constitución calificó a la misma como una de tipo moderno, con lo que María Eugenia García Contreras<sup>273</sup> no concuerda, aduciendo que todos esos acontecimientos no fueron fundados en el interés del pueblo, sino del Gobierno Federal que vislumbraba a Quintana Roo

---

<sup>273</sup> Comentario hecho en el contenido del tema “*Fuentes reales de la constitución política del Estado de Quintana Roo*”; De Andrea Sánchez, Francisco José (Coordinador), “*Derecho constitucional estatal, Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República Mexicana*”, 1º Ed., editorial Universidad Autónoma de México, México, pp.323.

como un punto de inversión económica antes de velar por la vida y situación de los originarios del lugar.

Si bien la Constitución local a la que hacemos alusión ha sufrido diversas reformas, es de especial interés la realizada al artículo 7° en 1985, ya que es en ésta en donde se establece que la constitución federal, junto con la quintanarroense, son la Ley Suprema en el Estado y que las leyes emanadas de ellas forman la estructura jurídica del Estado, dando inicio así a la muy mencionada supremacía constitucional estatal.<sup>274</sup>

Ahora bien, el 24 de agosto de 2003 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el Decreto de reforma del capítulo IV del Título Quinto de la Constitución Política del Estado, mismo que refiere a una nueva organización, integración y facultades del Poder Judicial y a partir del 15 de diciembre de 2005 entró en vigor la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Al igual que en otras entidades federativas, en Quintana Roo, el control constitucional se vislumbra como medio para poder mantener la eficacia y vigencia de su constitución local, buscando resolver conforme a su sistema jurídico interno los conflictos que se susciten por la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales que surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107 y 115, último párrafo de la fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, Laura Rangel Hernández señala que:

---

<sup>274</sup> Nota el Autor. Actualmente el artículo 7° de la Constitución local establece como Ley Suprema en el Estado las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Constitución Federal.

“... ”

En el 2003 la Constitución Política del Estado de Quintana Roo sufrió una amplia reforma, dentro de la cual se reestructuró su poder judicial, y se incluyó el control constitucional, mismo que encuentra su propia justificación en el artículo 104 y funge como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la Inconstitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el estado, o entre dos o más municipios.

... ”<sup>275</sup>

En Quintana Roo son medios de control constitucional:

- A)** Las acciones de inconstitucionalidad.
- B)** Las controversias constitucionales, y
- C)** Las acciones por omisión legislativa.

En ese sentido, adminiculándolo al tema en estudio, la constitución local establece en la fracción VIII de su artículo 103<sup>276</sup> como parte de las atribuciones del Tribunal

---

<sup>275</sup> Rangel Hernández Laura M. *“Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México”*, 1º Ed. Editorial Porrúa, México, 2009, p. 216

<sup>276</sup> Tras la última reforma hecha a la constitución local, el texto del artículo 103 es el siguiente: **“Artículo 103.- “Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Ejercicio de las siguientes atribuciones: I.- Iniciar leyes o decretos inherentes a la impartición de justicia; II.- Elegir**

Superior de Justicia, el resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, en términos de los artículos 104 y 105 de dicha Constitución y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva, estableciendo con ello los medios de control constitucional; estas atribuciones se reafirman en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.<sup>277</sup>

Los numerales en comento<sup>278</sup> establecen en lo conducente:

“...

**Artículo 103.-** Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

**VIII.** Resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, en términos de los Artículos 104 y 105 de esta Constitución y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva;

(...)

---

*al Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado; III.- Elegir al Magistrado que integrará el Consejo de la Judicatura del Estado; IV.- Resolver sobre las contradicciones entre las tesis sostenidas en las resoluciones de las Salas o de los Juzgados, en los términos que disponga la ley respectiva; V.- Conocer de las recusaciones con causa y de las excusas de los Magistrados; VI.- Aprobar anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial, que le presente el Consejo de la Judicatura; VII.- Asignar a las Salas los Magistrados Numerarios y Supernumerarios correspondientes; VIII.- Resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, en términos de los artículos 104 y 105 de esta Constitución y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva; IX.- Las demás que le confieran esta Constitución y la Ley Reglamentaria; En los términos que la Ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas y por excepción privada en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.”*

<sup>277</sup> Para mayor profundidad en el tema se recomienda el artículo del Dr. José Manuel Ávila Fernández, “*La justicia Constitucional en Quintana Roo*”, consultable en la obra de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Manuel González Oropeza, denominada “*La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*.”

<sup>278</sup> La información del contenido de los dispositivos constitucionales transcritos se obtuvo de la página <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Quintana%20Roo/16.pdf> consultada el 3 de agosto de 2016.

...”

“...

**Artículo 104 .-**El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107 y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...”

“...

**Artículo 105.-** Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en la fracción VIII, del artículo 103 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional y Administrativa, integrada por un Magistrado numerario, que tendrá competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los siguientes medios de control:

(...)

**III.** De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:

**A)** El Gobernador del Estado; o

**B)** Un Ayuntamiento del Estado.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

(...)

...”

En la especie, la acción por omisión legislativa cumple los parámetros clásicos imponibles para este tipo de medios de control constitucional, ya que parte de la base de:

- a)** La transgresión de la regularidad constitucional derivada de la inactividad del legislador.

- b) La ausencia total o parcial de la norma en cuestión, y
- c) La obligación o mandato de legislar.

Parafraseando a Laura Rangel Hernández, pareciera que la acción por omisión legislativa quintanarroense sólo persigue que el Congreso del Estado satisfaga el proceso legislativo en tiempo y forma, sin que ello signifique la expedición de la norma jurídica “necesaria” para acatar el mandato constitucional estadual o el resultado del proceso legislativo necesario, lo cual no es acertado, toda vez que en realidad, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en el segundo párrafo de su artículo 96 establece textualmente que:

“...  
(...)  
Se entenderá que afecta al debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado **esté obligado a expedir alguna ley o decreto y éste no lo haga**; o que expidiendo la ley o decreto lo haga de forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional.  
...”

**(Énfasis añadido)**

De la disposición en comento se desprende que la acción en realidad **sí** obliga al legislador a expedir el decreto o la ley y si esta obligación no se cumple, se actualiza lo que en la doctrina se conoce como la omisión legislativa absoluta, mientras que el segundo supuesto apunta a una omisión legislativa relativa,<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Remito al lector a las clasificaciones de la maestra Rangel Hernández, consultables de la página 67 a 87 de su obra, *Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México*, citada con antelación.

toda vez que se entiende que el legislador cumplió de manera deficiente o inadecuada.

Es importante advertir que pareciera existir una contradicción entre la Constitución quintanarroense y la Ley Reglamentaria de los numerales 104 y 105 de dicha Norma Fundamental, toda vez que en la constitución estadual no se señalan los fines de la acción, ya que sólo se hace alusión a un supuesto de inacción, es decir de no resolución respecto a la expedición de una ley, lo que sí se señala con mayor precisión y claridad en la Ley Reglamentaria.

Por ello nos parecería adecuado, -desde el punto de vista de la técnica legislativa- establecer el alcance teleológico de la figura desde la Constitución y no desde la norma secundaria o en el peor escenario, armonizar las disposiciones correspondientes.

No debe soslayarse el hecho de que la Acción por Omisión Legislativa sólo puede ser incoada por el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos; se advierte que esto difiere de los actores legitimados para interponer dicho medio en los estados federados antes estudiados, pues por ejemplo, en caso del estado de Nayarit, cualquier autoridad o vecino del Estado puede interponerla; en Chiapas este medio de control puede ser interpuesto por el gobernador, por cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso o de los ayuntamientos, o bien, por cuando menos el cinco por ciento de los ciudadanos que se encuentren inscritos en el patrón electoral, mientras que en Veracruz están legitimados el Gobernador o la tercera parte de los Ayuntamientos<sup>280</sup> y en la Ciudad de México la acción por omisión legislativa puede ser incoada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por el treinta y tres por ciento de las y los diputados del Congreso,<sup>281</sup> por cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de su competencia, por el Fiscal General de Justicia, los partidos políticos en materia electoral y por la

---

<sup>280</sup> En este apartado queda excluido el Estado de México, dada la inexistencia de este medio de control en dicha Entidad Federativa.

<sup>281</sup> Cuando menos, es decir, es el porcentaje mínimo.

ciudadanía que considere afectados sus derechos por la vigencia de dicha ley, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México.<sup>282</sup>

En ese sentido, todas las entidades federativas materia del presente estudio facultan a su Gobernador o Jefe de Gobierno, pero los estados de Chiapas, Nayarit y la Ciudad de México son los que dan más apertura respecto a los actores legitimados para interponer la acción por omisión legislativa; el primero incluyendo hasta los habitantes y, en el caso de Nayarit y la Ciudad de México, al incluir en ellos tanto a su Congreso estatal, como a sus propios ciudadanos, lo que además de ser relativamente novedoso brinda la oportunidad de acercarse a la realidad del contexto y tejido social en el que finalmente tendrá efectos la ley o norma o decreto cuya emisión se solicita, además que en los términos en que se legitima a dichos actores<sup>283</sup> se reduce la posibilidad de que en la emisión de la legislación respectiva intervengan intereses necesaria o fundamentalmente políticos.

Es inconcuso que en caso de Quintana Roo, la legitimación de la acción por omisión legislativa:

- Tiene por objetivo de control la Constitución del Estado.
- Es restringida.
- No tiene un término para incoarse.

En ese orden de ideas, si la justificación de la legitimidad del Gobernador en el estado de Quintana Roo excluye la participación de sus ciudadanos o sus habitantes (ya que se aduce que el titular del Ejecutivo estatal es quien tiene el

---

<sup>282</sup> Artículo 36 C, sub inciso 3 de la Constitución de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017; para mayor información se recomienda acudir a la página de internet <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

<sup>283</sup> En el caso de Chiapas, sólo se señala que deberán ser por lo menos el cinco por ciento de los inscritos en el padrón electoral.

deber de velar por el bienestar de su pueblo) esto implicaría que los derechos del gobernado (o de la persona) en la constitución local deberían ser realmente garantizados y cumplimentados por ésta, aunque también podría prestarse a otros tipos de intereses como usualmente sucede en el país, lo cual abonaría a la idea de que este tipo de mecanismo de defensa constitucional pareciera ser un medio de control político y no jurídico.

Sobre este tópico ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 31/2006 de la Primera Sala,<sup>284</sup> donde al analizar la figura del juicio político en las Entidades Federativas señaló que este tipo de procedimiento participa de las características de un sistema de control político, en atención a lo siguiente:

- A. Responde a un criterio de oportunidad política;
- B. Se controlan actos y personas, no normas o productos normativos;**
- C. El parámetro de control es político o surge de la misma voluntad política del órgano que controla, y;
- D. El resultado es una sanción de carácter político.**<sup>285</sup>

A nuestro parecer, la acción por omisión legislativa no participaría de esta naturaleza, puesto que no encuadra en los supuestos señalados en los incisos **B.** y **D.**, de tal forma que **se erige entonces como un sistema de control jurisdiccional** (de control de la regularidad constitucional) y no político.

---

<sup>284</sup> Tesis: 1a. /J. 37/2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época, número de registro 164457, Primera Sala, Tomo XXXI, junio de 2010, Jurisprudencia (Administrativa), derivada de la Contradicción de tesis 31/2006-PL, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. (11 de noviembre de 2009). Tesis de jurisprudencia 37/2010. Aprobada por la Primera Sala en sesión del 10 de marzo de 2010.

<sup>285</sup> Es decir, la destitución o inhabilitación en el cargo

Para reforzar lo anterior, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal sostuvo en la contradicción de tesis referida, que la autoridad que ejerza el control político no puede al mismo tiempo ejercer un control jurisdiccional, ya que se debe atender a la naturaleza de la función y por ello, dada la naturaleza del procedimiento y de las actuaciones de las autoridades que participan en él, cuando las constituciones correspondientes las califiquen como decisiones soberanas y discrecionales, (lo que no sucede en la especie) el juicio de amparo será improcedente.

Al respecto, conviene reproducir el texto de la fracción VII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, que señala lo siguiente:

“...

**Artículo 61.-** El juicio de amparo es improcedente:

(...)

**VII.** Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

(...)

...”

En ese contexto, es inconcuso que la procedencia o improcedencia del control constitucional deriva indefectiblemente de que el acto o decisión de la Legislatura Local o de sus Comisiones permanentes se emita en ejercicio de una facultad soberana o discrecional; es decir, éstas últimas características son las

condicionantes que el órgano de amparo debe verificar que se actualicen para decidir si la demanda de amparo debe desecharse de plano al surtirse una causal de improcedencia notoria y manifiesta, o en caso contrario, admitirse y dársele el trámite correspondiente.

No obstante, lo anterior, debe decirse que cuando se pretenden hacer efectivos los derechos humanos o fundamentales, existen dos principios a colmar:

- A)** Legalidad, que, en el caso de ciertos derechos, exige que ciertas prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio o discrecionalidad administrativa, por lo que legislativamente es necesario se colmen sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos; y
  
- B)** Jurisdiccional, en cuya virtud, debe imponerse reparación a las lesiones a los derechos de esta importancia, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de éstos o se desatiende el mínimo vital que debe ser protegido y garantizado, siendo una de las maneras de lograrlo el desarrollar una legislación que lo permita.

De lo anterior se colige que para lograr la efectividad de los derechos fundamentales es imperioso que se disponga de acciones judiciales conducentes que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de un andamiaje jurídico adecuado y no una legislación inexistente o deficiente.

También debe decirse que la legitimación de los Ayuntamientos (por medio de su legal representación), les permite ser portavoces de quienes habitan en cada uno de los Municipios del Estado, por lo que podría darse el caso de que dos o más Ayuntamientos unieran fuerzas y ser en conjunto una vigorosa parte actora en dicho medio de control constitucional, claro está siempre que la omisión correspondiente que se pretende eliminar, represente un interés común.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, en el entendido de que en la resolución correspondiente se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que esté cursando o el inmediato siguiente; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite, lo que conlleva a la apertura de una sesión extraordinaria de la Legislatura del Estado, la cual evidentemente tendría que ajustarse a los lineamientos y normatividad procesal que para su realización la legislación correspondiente impone, por lo que en todo caso también tendrá que valorarse que tan practica sería su apertura.

Conjuntando todo lo antes dicho y adminiculándolo con lo establecido en los artículos 5° y 12, fracción XII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo,<sup>286</sup> resulta aplicable la Ley en cita por cuanto a la substanciación y resolución de los medios de control establecidos en el artículo 103 de la Constitución Local, por tanto, es a esta norma a la que se debe de ajustar la substanciación y resolución de la Acción por Omisión Legislativa por cuanto le sea aplicable en términos del artículo 106 de la Constitución en cita y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

Lo anterior deriva del hecho de que el conocimiento jurisdiccional originario del procedimiento bajo el cual se tramita la acción por omisión legislativa en el Estado de Quintana Roo le corresponde a la Sala Constitucional y Administrativa<sup>287</sup> y

---

<sup>286</sup> Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo; “**Artículo 5.** La Sala Constitucional y Administrativa, sin perjuicio de la competencia que le otorgue la Constitución Política del Estado y otras leyes, resolverá las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública o municipios del Estado de Quintana Roo, así como de sus organismos descentralizados o cualquier persona u órgano que funja como autoridad administrativa.” “**Artículo 12.** La Sala, en todo caso es competente para conocer y resolver en única instancia de los juicios: XII. Que le señalen expresamente la Constitución Política Estatal y otras leyes.”

<sup>287</sup> El 25 de junio de 2016 se reformó el artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo, el cual quedó en los términos siguientes: “**Artículo 105.-** Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en la fracción VIII del Artículo 103 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una **Sala Constitucional**, integrada por un Magistrado numerario, que tendrá competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley respectiva, los

para tal efecto cuenta con una legislación particular, siendo ésta la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo del 6 de diciembre de 2005.

Ahora bien, por decreto del 25 de junio de 2016 se adicionó el Capítulo VI a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, creándose el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, señalándose en el numeral 110 de la misma norma fundamental del Estado que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, es un órgano jurisdiccional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía para dictar sus fallos y con jurisdicción plena pero el 26 de julio del mismo año, dicha reforma quedó sin efectos, toda vez que los legisladores aprobaron la derogación de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo y a la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y como consecuencia de ello quedaron sin efecto las designaciones de los tres magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Esta decisión fue aprobada en el Pleno por unanimidad.<sup>288</sup>

---

*correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en diferentes medios de control*". Debe decirse que a la fecha aún no aparecen publicadas estas reformas, no obstante que han sido duramente cuestionadas en atención a que el Gobernador saliente, Roberto Borge Angulo, creó este órgano a dos meses de su salida. Por ello se acudió a la página de internet <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Legislacin%20Recursos/16.pdf> consultada el 15 de julio de 2016.

<sup>288</sup> El 11 de julio de 2016, la Procuraduría General de la República interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de los Congreso de Quintana Roo, luego de que los legisladores locales aprobaron reformas "que se oponen a los lineamientos generales" del Sistema Nacional Anticorrupción. La Ley General Anticorrupción –que entrará en vigor una vez sea promulgada por el poder Ejecutivo– previó que los estados deben esperar a la expedición de las leyes generales a efecto de que sus sistemas locales anticorrupción se ajusten y armonicen al Sistema Nacional. Pero el gobernador quintanarroense modificó la legislación en este rubro. Algunos medios hacen alusión a una intención de blindarse al buscar designar a funcionarios encargados de promover la justicia. Luego de darse a conocer la noticia, el Gobernador Roberto Borge Angulo se reunió con la procuradora general y señaló que iba a acatar la resolución de la SCJN y pocos días después los diputados locales echaron marcha atrás la reforma. Para más información sobre el tema se recomienda consultar <http://www.sinembargo.mx/26-07-2016/3072120>, página de internet consultada el 23 de agosto de 2016.

No obstante lo anterior, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 19 de julio de 2017, <sup>289</sup> la Honorable XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, expidió la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, la cual consta de 57 artículos.

En los artículos transitorios se establece que:

“...

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS:**

##### **PRIMERO.**

El presente decreto entrará en vigor previa su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el mismo día de la entrada en vigor del **decreto por el que se reforman el párrafo noveno de la fracción II del artículo 49, la fracción XII del artículo 75, la fracción XII del artículo 76 y el inciso c) del artículo 110; y se derogan los párrafos segundo, cuarto y quinto del artículo 110, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo** y se reforman el párrafo segundo del artículo octavo transitorio, el párrafo primero del artículo décimo transitorio y el artículo décimo segundo transitorio; y se adicionan el párrafo cuarto del artículo octavo transitorio, todos de la Declaratoria Número: 002 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

---

<sup>289</sup> El Decreto referido se encuentra en la página de internet visible en el sitio <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L183-XV-20170719-89.pdf>, la cual fue consultada el 21 de agosto de 2017.

Quintana Roo en Materia de Combate a la Corrupción, publicado el 03 de Julio de 2017 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Número 72 Extraordinario, Tomo II, Novena Época.<sup>290</sup>

## **SEGUNDO.**

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, quedará instalado para efectos de llevar a cabo su organización y funcionamiento interno administrativo, **dentro de los treinta días hábiles posteriores a la designación de los Magistrados, de conformidad con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y esta ley.**

Para iniciar su labor jurisdiccional, **el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, quedará legalmente instalado el primer día hábil del mes de enero del año 2018.**

## **TERCERO.**

**En tanto queda legalmente instalada la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado, deberá substanciar y concluir aquellos asuntos que sean competencia del Tribunal de**

---

<sup>290</sup> En realidad, la teleología de las reformas referidas en el artículo transitorio **PRIMERO** del Decreto en cita están vinculadas a la existencia de los **órganos internos de control**, tal y como se depende de la iniciativa presentada ante el Pleno de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, por parte del Diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en calidad de Presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria de la XV Legislatura, iniciativa que puede consultarse en: [http://documentos.congresoqroo.gob.mx/transparencia/proceso\\_legislativo/iniciativas/I152017070401.pdf](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/transparencia/proceso_legislativo/iniciativas/I152017070401.pdf), página de internet consultada el 21 de agosto de 2017.

**Justicia Administrativa del Estado, que se encuentren en trámite y que se hayan iniciado con anterioridad a la instalación de la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa, de conformidad con la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo vigente.**

(...)

**SEXTO.**

Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan al presente decreto.

...”

Es decir, en realidad el texto referido y los artículos transitorios hacen referencia una nueva norma que aún no entra vigor, con independencia de que cuando ésta entre en vigor se bifurcará la función para dotar de autonomía al Tribunal de Justicia Administrativa, ya que de la lectura de los artículos transitorios SEGUNDO y TERCERO se advierte que:

- A)** El Tribunal de Justicia Administrativa estatal funcionará una vez que se designen a los cinco Magistrados que lo integrarán y la labor jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo comenzará a partir de que dicho órgano quede instalado, lo cual sucederá el primer día hábil del mes de enero de 2018.
  
- B)** La Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado seguirá conocimiento de los asuntos que sean competencia del Tribunal de Justicia Administrativa hasta en tanto se instala la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> Preciséndose que conocerá de los asuntos que se encuentren en trámite y que se hayan iniciado previamente a la instalación de la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa.



#### **4.1. Los órganos de control constitucional en Quintana Roo.**

Para dar cumplimiento a la encomienda constitucional, hasta la presente fecha el Tribunal Superior de Justicia cuenta con una Sala Constitucional y Administrativa, integrada por un Magistrado numerario, quien tiene competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva, que a su vez se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia; es decir, los órganos encargados del control constitucional, particularmente haciendo referencia a la acción por omisión legislativa, son el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y la Sala Constitucional y Administrativa, de las cuales debemos realizar las precisiones que se enmarcarán en los apartados siguientes.

#### **4.1.1. El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo.**

Es en éste Órgano, junto con los Tribunales y Juzgados, en el que se deposita el ejercicio del Poder Judicial en el Estado, el cual ejerce conforme las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado como de la Constitución Local.

El Tribunal Superior de Justicia reside en la ciudad de Chetumal, capital del Estado de Quintana Roo y se integra por nueve magistrados numerarios y hasta tres supernumerarios, de así decidirlo su Pleno. Estos magistrados son electos conforme los requisitos señalados en los artículos 101 y 102 de la Constitución política local y durarán en su encargo un período de seis años, con posibilidad de reelección por una sola vez, para un período de igual duración, y solo podrán ser separados en los términos que señala el Título Octavo de la Constitución invocada, o en su caso, como consecuencia del retiro forzoso en las siguientes causas:

- I. Haber concluido, en su caso, los seis años del segundo periodo de su encargo.
- II. Haber cumplido sesenta y cinco años.
- III. Padecer incapacidad física o mental declarada legalmente, incluso cuando ésta fuese parcial o transitoria y siempre que impida el ejercicio de su función.

En la reforma hecha a la constitución local el 14 de mayo del 2013 se adicionó que los Magistrados numerarios del Tribunal Superior de Justicia tengan derecho al haber de retiro, siempre y cuando hayan sido reelectos en el cargo mediante Decreto de la Legislatura del Estado y concluyan los periodos que establece la Constitución, de conformidad a las disposiciones que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, (quien no integrará Sala) es designado por el Tribunal en Pleno en el mes de agosto de cada tres años y podrá ser reelecto por una sola vez, para un periodo de igual duración y será el representante legal del Tribunal, aunque deberá contar con el acuerdo correspondiente del Pleno en sus decisiones.

El Pleno del Tribunal se integrará solamente con los magistrados numerarios, salvo lo dispuesto en la Constitución local, como en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En lo que atañe al presente trabajo, entre sus facultades (de orden jurisdiccional) se encuentra el resolver las acciones por omisión legislativa, en términos de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva, tal como se había anticipado; por tanto es este el órgano encargado de dictar la resolución definitiva de la acción por omisión legislativa.<sup>292</sup>

El Tribunal Superior sesionará en Pleno ordinario con la periodicidad que acuerde éste y, extraordinariamente, cuando lo estime necesario el Presidente o lo soliciten tres de los Magistrados, previa convocatoria que al efecto emita el primero de los nombrados o los tres solicitantes. Para poder sesionar se requiere de la concurrencia de la mayoría de los Magistrados; sus asistentes no podrán retirarse una vez iniciada la sesión, salvo que cuenten con autorización del Pleno. Sus determinaciones deben ser aprobadas por unanimidad de votos o por la mayoría

---

<sup>292</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. **“Artículo 22.- El Tribunal Pleno tiene facultades exclusivas en los siguientes asuntos de carácter judicial: I.- Resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, en términos de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva; II.- Resolver sobre las contradicciones entre las tesis contenidas en las resoluciones de las Salas o de los Juzgados, en los términos de la Legislación respectiva; III.- Ordenar por conducto del Presidente del Tribunal que se dé vista al Ministerio Público de la responsabilidad oficial en que presuntamente hayan incurrido los servidores públicos; IV.- Conceder autorización para la aprehensión de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial por los delitos que cometan; V.- Decidir sobre los conflictos competenciales que se susciten entre los órganos del Poder Judicial; VI.- Conocer y resolver de los impedimentos, recusaciones o excusas de los Magistrados; VII.- Conocer y resolver de los asuntos que se ventilen en los Tribunales de Primera Instancia que por su trascendencia e importancia determine el Pleno.”**

de votos de sus integrantes.<sup>293</sup> Si la sesión se suspende se debe reiniciar en el día que al caso fije el presidente.

Las sesiones del Pleno serán públicas, salvo que se considere que por la naturaleza del asunto deban ser privadas. Las actas que se levanten, así como las determinaciones tomadas en dichas sesiones deberán estar firmadas por los Magistrados que en ellas intervinieron.

---

<sup>293</sup> Considerando que ningún magistrado puede abstenerse de emitir votación y que, en caso de empate, el mismo será “destrabado” por su presidente.

#### **4.1.2. La Sala Constitucional y Administrativa en el Estado de Quintana Roo.**

Podemos entender a la Sala Constitucional y Administrativa como el órgano auxiliar del Tribunal Superior de Justicia, particularmente de su Pleno, para el logro de su cometido o atribuciones.

Por cuanto a su competencia, es de apuntar que este órgano de control constitucional se integra con un Magistrado Numerario y si bien se denomina “Sala Constitucional y Administrativa”, la realidad es que fundándose y motivándose en las facultades que le son conferidas por los ordenamiento legales a nivel estatal, existe una clara subdivisión de la misma, ya que únicamente correspondería a su “área” constitucional el encargarse de substanciar y formular los proyectos de resolución definitiva que han de ser sometidos al Pleno del Tribunal para que previa aprobación de éste, sea resuelto el procedimiento de control constitucional correspondiente y entre ellos se encuentra la acción por omisión legislativa, tal como se ha referido al invocar el artículo 103 de la Constitución estatal; por lo que a su área “administrativa” le correspondería lo concerniente a las facultades que le son otorgadas por el artículo 106 de la constitución local, las que se confirman en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, facultades que cuentan con su propia regulación denominada “Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo”, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 12 de agosto de 2004.

Nos parece que la Sala en realidad es un ente unitario, cuyo titular es, con todo el debido respeto, una especie de “secretario proyectista” o “ponente” del Tribunal Superior de Justicia, esto sin menoscabo de las reformas recientes que separarán la función administrativa de la constitucional y que nos parece que lo lógico será que el Magistrado titular de la Sala Constitucional y Administrativa, lo será ahora únicamente de la Sala Constitucional, suponiendo que esta denominación tendrá.

Ahora bien, por cuanto al tema que nos ocupa, debe destacarse que la Constitución local establece en la fracción III de su artículo 105 que es competencia de la mencionada Sala el “substanciar”, (entendiéndose con ello al procedimiento) y formular los proyectos de resolución que serán sometidos al Pleno del Tribunal Superior de Justicia respecto de las acciones por omisión legislativa, la cual se define como aquella que ha de interponerse cuando se considere que la Legislatura estatal no ha expedido alguna Ley o Decreto que se imponga como necesaria para el debido cumplimiento de la constitución local, siendo importante subrayar que en la legislación estatal aplicable a estas Acciones se establece que el debido cumplimiento se actualizará cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna Ley o Decreto y éste no lo haga o que expidiéndolos lo haga de forma deficiente, es decir, que no regule adecuadamente el precepto constitucional, siendo esto último digno de análisis, pues entonces no se estaría hablando de una omisión como tal ya que en todo caso, para subsanar esa deficiencia existe la reforma legislativa, por lo que a nuestro parecer se considera inapropiado la contemplación de este supuesto.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup>Artículo 96 de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política Estatal, página consultable en <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Quintana%20Roo/26.pdf>.

#### 4.1.2.1. Procedimiento.

En los siguientes apartados se expondrá de manera resumida el contenido procedimental del medio de control constitucional materia del presente trabajo recepcional.

Nos referiremos a los actos objeto de control de la acción por omisión legislativa; los sujetos legitimados para ejercitar la acción; el procedimiento en sí, así como los efectos de la sentencia correspondiente, lo cual consideramos que se logrará de mejor manera si en adición acudimos al análisis comparativo de esta figura a nivel nacional e internacional.

Inicialmente diremos que el numeral 105 de la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece textualmente:

“...

**Artículo 105.-** Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en la fracción VIII del artículo 103 de esta Constitución,<sup>295</sup> el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional y Administrativa, integrada por un Magistrado numerario, que tendrá competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los siguientes medios de control:

(...)

III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha

---

<sup>295</sup> El artículo y fracción en comento establece que **al Pleno del Tribunal Superior de Justicia le corresponde, entre otras cosas, resolver las acciones por omisión legislativa**, en términos de los artículos 104 y 105 de la misma Constitución en cita.

resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:

**A)** El Gobernador del Estado; o

**B)** Un Ayuntamiento del Estado.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

(...)

...”

El diverso 104 del mismo ordenamiento fundamental en el Estado señala que el control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, **como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución**, teniendo por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105,

107 y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>296</sup>

El procedimiento que se sigue en Quintana Roo en la acción por omisión legislativa se encuentra previsto en los artículos del 103 al 108 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en relación con la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

No debe soslayarse que uno de los grandes atinos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución quintanarroense fue la de adoptar tanto el control de la omisión legislativa absoluta como la relativa.

Lo anterior se colige de la lectura del numeral 96 de dicha Ley Reglamentaria, que en su segundo párrafo establece que se entenderá que afecta el debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto éste no lo haga; o que expidiendo la ley o decreto lo haga de forma deficiente, es decir, que no regule con eficacia el precepto constitucional.

Entonces, los actos objeto de control son aquellos omisivos absolutos (falta de una norma) o relativos (deficiencia en su regulación) por parte del Poder Legislativo; esto es, el control de la inconstitucionalidad por omisión legislativa procede por la falta de alguna Ley o Decreto que no haya expedido el Poder Legislativo estatal o que habiéndolo realizado lo haga de manera deficiente o incompleta o bien que excluya hipótesis que debió contemplar.

---

<sup>296</sup> Haciendo alusión a las facultades exclusivas del Senado, de los Tribunales de Control Constitucional de la Unión, las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad y a las facultades de las entidades federativas para emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios o entre uno de éstos y el Gobierno Estatal.

La demanda se podrá interponer en cualquier momento, (dado que no existe plazo para su ejercicio) ante la Sala Constitucional y Administrativa.<sup>297</sup>

Interpuesta la acción, el Magistrado de la Sala Constitucional y Administrativa instruirá el proceso hasta ponerlo en estado de resolución.<sup>298</sup>

En el Estado de Quintana Roo se debe seguir el procedimiento que se expone en el siguiente apartado.

---

<sup>297</sup> Por ejemplo, en el estado de Chiapas se establece un término de treinta días posteriores a la fecha de presentación de una iniciativa o decreto para que el Congreso resuelva sobre la misma, si esto no ocurre a partir del día siguiente se contará con treinta días naturales para ejercitar la acción.

<sup>298</sup> En los estados de Tlaxcala (Artículo 27 de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala) y Chiapas (Artículo 104 con relación al 33 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas) se designa a un Magistrado Instructor para tales efectos.

#### **4.1.2.1.1. Admisión, prevención o desechamiento de la demanda.**

Interpuesta la demanda, el magistrado de la Sala podrá dictar tres tipos de autos; puede admitir, desechar (si hubiere algún motivo de improcedencia) o prevenir, siempre que el escrito de la demanda fuere oscuro o irregular.<sup>299</sup>

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del Magistrado de la Sala, la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado, (ahora Fiscal) por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

---

<sup>299</sup> Para que en un plazo de cinco días se realicen las aclaraciones que correspondan.

#### **4.1.2.1.2. Solicitud de informe al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado.**

Admitida la demanda, el Magistrado de la Sala solicitará al Director del Periódico Oficial del Estado, informe dentro del plazo de cuarenta y ocho horas si existe la publicación o no de la ley que se considera se ha omitido expedir.

#### **4.1.2.1.3. Informe de la Mesa Directiva del Congreso.**

Recibido el informe y de no existir publicación alguna, el Magistrado de la Sala dará vista a la Mesa Directiva del Congreso o a la Diputación Permanente para que dentro del plazo de 15 días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales ha omitido expedir la ley que por mandato de la Constitución del Estado está obligado a crear.<sup>300</sup>

No pasa desapercibido que el texto legal no hace referencia alguna respecto del caso de que exista la publicación de la norma que se estima deficiente, toda vez que, como se ha mencionado, no sólo en Quintana Roo se contempla la omisión legislativa absoluta, sino también la relativa.

---

<sup>300</sup> En caso de que exista una iniciativa de ley o decreto que desarrolle el mandato constitucional y que hubiese sido turnada a la Comisión o Comisiones correspondientes, relacionadas con la iniciativa, se dará vista a éstas para que rindan en el mismo plazo (y por separado) el informe.

#### **4.1.2.1.4. Formulación de alegatos.**

Después de presentados los informes o habiendo transcurrido el plazo para ello, el magistrado de la Sala pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen los alegatos que a su derecho correspondan.

#### **4.1.2.1.5. Proyecto de resolución.**

El magistrado de la Sala propondrá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, sin fijar para ello un plazo específico.<sup>301</sup>

Resulta desafortunado que ni en Quintana Roo ni en Chiapas se haya establecido plazo alguno para la formulación del proyecto, como sucede en Tlaxcala, lo que da lugar a una enorme discrecionalidad y a otras situaciones poco deseables, lo cual nos parece que eventualmente podría constituir una transgresión al numeral 17 de la Carta Fundamental.

---

<sup>301</sup> Lo mismo sucede en Chiapas, mientras que en Tlaxcala se establece un plazo de cinco días siguientes a la conclusión de la audiencia de pruebas y alegatos para que el magistrado instructor presente dicho proyecto al presidente del Tribunal Superior de Justicia.

#### **4.1.2.1.6. Resolución definitiva.**

Resolver el medio de control constitucional que nos ocupa es una facultad que le corresponde única y exclusivamente al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.<sup>302</sup>

Cabe añadir que el recurso de reclamación, según lo dispone el artículo 106 de la Ley Reglamentaria, únicamente procederá en contra de los autos del magistrado instructor de la Sala, cuando decreta la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> En Quintana Roo, como sucede en Chiapas no se determina plazo alguno para el dictado de la resolución definitiva, lo que pone en riesgo la objetividad de sus resoluciones y dando la posibilidad de que se convierta en un factor de negociación entre los poderes públicos en conflicto. Esto no sucede en Tlaxcala, donde se señala que las sentencias deberán dictarse a más tardar a los 10 días posteriores de haberse presentado el proyecto de resolución al presidente por el magistrado instructor.

<sup>303</sup> Este recurso se tramitará ante el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien turnará los autos a un magistrado distinto del que instruyó el procedimiento a fin de que elabore el proyecto de resolución que deberá someterse al Pleno de dicho Tribunal. Asimismo, en este procedimiento se faculta al magistrado de la sala constitucional y administrativa para efectuar las diligencias para mejor proveer hasta antes de dictarse sentencia.

#### **4.1.2.1.7. Efectos de la sentencia.**

La resolución que emita el Pleno en la que decreta la existencia de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, lo cual deberá suceder a más tardar en el periodo ordinario que se esté cursando o en el inmediato siguiente, pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.<sup>304</sup>

Esta solución jurídica evidentemente fortalece la inclinación constitucional hacia la regularidad del orden jurídico ante la inactividad del legislador.<sup>305</sup>

En Quintana Roo, al igual que en Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, se otorga un plazo para el dictado de las normas generales omitidas, sin embargo, tanto en la Constitución como en la Ley Reglamentaria quintanarroense no se establece sanción alguna o hipótesis normativa para el caso del incumplimiento de dicha obligación, caso contrario a lo que sucede en Veracruz y Tlaxcala.

A mayor abundamiento debe decirse que en el estado de Chiapas, la resolución que decreta la existencia de la omisión legislativa determinará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado para que éste resuelva.<sup>306</sup>

De llegar a verificarse la omisión legislativa en el estado de Tlaxcala, se concederá a la autoridad responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada, llegando incluso a manifestar que, en caso de

---

<sup>304</sup> Artículo 109 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo.

<sup>305</sup> Con lo anterior se constata que parece ser más clara y eficaz la regulación secundaria de la figura que lo que señala el texto fundamental quintanarroense.

<sup>306</sup> Artículo 56, fracción III, de la Constitución de Chiapas, en relación con el artículo 110 de la Ley de Control Constitucional.

incumplimiento de la sentencia, será motivo de responsabilidad por parte de las autoridades omisas.<sup>307</sup>

En el caso del estado de Veracruz, la resolución de decreta la inconstitucionalidad por omisión legislativa determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para que éste expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atiende la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha Ley o Decreto.

Por último debe decirse que el modelo de resolución adoptado en Quintana Roo respeta el principio de división de poderes, al facultar al órgano de control constitucional el dictado de normas generales, cuando se trata de una facultad propia del Poder Legislativo y excepcionalmente, del Poder Ejecutivo.

---

<sup>307</sup> Artículo 81, fracción VI, de la Constitución de Tlaxcala.

## 4.2. La Legitimación procesal en la Acción por Omisión Legislativa.

Antes de referirnos a la legitimación, debemos acudir al origen etimológico y significado del vocablo, para posteriormente estar en aptitud de referirnos a ella desde nuestro objeto de estudio: La acción por omisión legislativa.

El término legitimar proviene de “legítimo” y éste deriva del latín. Procede del adjetivo *legitimus*, *legitima*, *legitimum*, cuyo significado es legítimo, conforme a la ley, legal.

A su vez el vocablo proviene de *lex*, *legis*, ley y por extensión precepto, norma, más el sufijo de superlativo *-itimus* que se añade a sustantivos para formar adjetivos y donde *it-* proviene del supino *itum* del verbo *ire*.

De esta manera, puede considerarse que el concepto original de este vocablo es “andar conforme a la ley”.<sup>308</sup>

Ahora bien, la Real Academia de la Lengua define legitimación en los siguientes términos:

“... ”

### **Legitimación.**

1. f. Acción y efecto de legitimar.

(...)

### **Legitimación procesal.**

---

<sup>308</sup> Definición consultada en <http://quees.la/legitimar/>, página consultada el 11 de julio de 2016.

1. f. Der. Posibilidad de una persona para ser parte activa o pasiva en un proceso o procedimiento por su relación con el objeto litigioso.

...” 309

Grosso modo, existen dos tipos de legitimación en el Derecho: "*Ad-causam*" y "*Ad-procesum*".

Es importante señalar que la personalidad, la personería y la legitimación son un requisito previo a la procedencia de la acción, pues éstos son indispensables para que la relación procesal pueda válidamente constituirse y precisamente una vez desarrollada la acción se pueda obtener una sentencia o resolución.

En esas se entenderá:

- A)** Personalidad, como la capacidad en la causa para accionar en ella. <sup>310</sup>
  
- B)** Personería, como la facultad que se le confiere a otra persona para que actúe representado a otra en juicio.
  
- C)** La legitimación, como la facultad de poder actuar como parte en el proceso, pues constituye la idoneidad para actuar en el mismo derivada de la posición que la persona guarda respecto al litigio.

Existen criterios jurisprudenciales <sup>311</sup> que establecen que por legitimación procesal activa (*ad procesum*) debe entenderse la potestad legal para acudir al órgano

---

<sup>309</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua, <http://dle.rae.es/?id=N4rKQVg> página consultada el 11 de julio de 2016.

<sup>310</sup> Dicho de otra manera, la facultad procesal de una persona para comparecer a juicio toda vez que tiene expedito el ejercicio de sus derechos.

<sup>311</sup> Entre otros, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/97, ubicable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época con número de registro 196956, de la

jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia.<sup>312</sup>

La legitimación *ad causam* implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio.

Luego entonces la legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por quien tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. Dicho de otra manera, la legitimación *ad procesum* es requisito *sine qua non* para la procedencia del juicio, mientras que la legitimación *ad causam*, es necesaria para que se pronuncie sentencia favorable y en la especie, en el caso de la Acción por Omisión Legislativa en Quintana Roo, esta legitimación se le otorga al Gobernador del Estado o a los Ayuntamientos de la Entidad Federativa en comento.

Como ya se señaló con anterioridad, estamos ante una omisión legislativa cuando el legislador no cumple con las órdenes de legislar, esto es, aquellos mandatos constitucionales que se traducen en una exigencia de legislar, mediante la cual, por lo general, se ordena normativamente una institución.

Podrá hablarse también de la existencia de una omisión legislativa cuando, existiendo la norma legislativa, sus carencias sean tales que la convierten en inútil respecto del mandato contemplado por la Constitución.

La omisión legislativa no desaparece por el hecho de una eventual aplicación inmediata realizada de modo directo por los órganos jurisdiccionales o

---

Segunda Sala, Tomo VII, enero de 1998, página 351, de rubro: “**LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.**”

<sup>312</sup> A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer,

administrativos de los mandatos constitucionales. Tal aplicación no exime en modo alguno al legislador de su deber de acción.

### **4.2.1. Aproximación normativa.**

En el capítulo anterior señalamos que las reformas constitucionales del 24 de octubre de 2003 a la Constitución quintanarroense introdujeron diversos medios de control de ésta, dentro de los cuales se incluyó la Acción por Omisión Legislativa.

Por lo que hace a la Acción por Omisión Legislativa en el texto constitucional quintanarroense, la Sala Constitucional y Administrativa —Sala integrada por un Magistrado—, es competente para conocer, sustanciar y formular el proyecto de resolución; y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para resolver sobre la misma,<sup>313</sup> facultándose para interponer la acción referida al Gobernador del Estado o a un Ayuntamiento, esto es, limitando su ejercicio sólo a estos entes estatales cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución.

Como ya se señaló con anterioridad, los efectos de la resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa se surtirán a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, lo cual deberá suceder a más tardar en el periodo ordinario en el que se encuentren o en el inmediato siguiente, pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

Recapitulando; es competente para conocer, sustanciar y formular el proyecto de resolución de la Acción por Omisión Legislativa la Sala Constitucional y Administrativa integrada por un sólo Magistrado y el Pleno del Tribunal será quien se encargue de resolverla.

---

<sup>313</sup> Artículo 103, fracción VIII, en relación con el artículo 105 párrafo primero y fracción III de la Constitución de Quintana Roo.



#### **4.2.2. Análisis de la legitimación y sujetos legitimados en Quintana Roo.**

Cuando en Quintana Roo se inicia la discusión de las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo, en donde, entre otras cosas se pretendía implementar figuras de control constitucional local, -entre las que se encontraba la Acción por Omisión Legislativa-, las iniciativas alternas del Partido Acción Nacional (por sus siglas PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (por sus siglas PRD) <sup>314</sup> coincidían con la propuesta del Poder Ejecutivo en lo que se refiere a dicha la acción, sólo que la del PRD ampliaba la legitimación para ejercer la acción por Omisión Legislativa a los Diputados en funciones y a los ciudadanos quintanarroenses.

Adicionalmente, los partidos políticos consideraban que no era necesario crear una Sala Constitucional y Administrativa, siendo suficiente el nombramiento de algún magistrado instructor para la sustanciación de los procedimientos de los medios de control constitucional.

En esa tesitura, Los sujetos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en el estado de Quintana Roo, fueron:

315

**A)** El gobernador, y;

**B)** Un ayuntamiento.

---

<sup>314</sup> Para consultar las iniciativas antes señaladas se puede consultar la página Web del Congreso del Estado de Quintana Roo: [www.congresoqroo.gob.mx](http://www.congresoqroo.gob.mx) Esta página se consultó el 1° de mayo de 2016.

<sup>315</sup> En términos de los artículos 105, fracción III, de la Constitución de Quintana Roo, en relación con el artículo 99, fracción I, de la Ley Reglamentaria de este numeral.

Como ya se ha dicho, el texto constitucional quintanarroense limitó esta facultad tan sólo al Gobernador y a los Ayuntamientos, excluyendo a otros que tienen facultad de iniciativa como son los ciudadanos o habitantes.<sup>316</sup>

Por ejemplo, en los estados de Veracruz<sup>317</sup> y de Chiapas, se legitima tanto al Gobernador, como a cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

En el caso de Chiapas, también se faculta a cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso local, siendo que en caso de Quintana Roo se faculta a los mismos sujetos que en Veracruz y Chiapas, pero en lo que respecta a los Ayuntamientos, la facultad para ejercitar la acción es más amplia en Quintana Roo.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> Debiendo reunir para la presentación de la demanda los requisitos establecidos en el artículo 98 de la Ley Reglamentaria.

<sup>317</sup> Artículo 65 de la Constitución de Veracruz.

<sup>318</sup> Ya que se faculta a un solo ayuntamiento y no es necesario que lo ejercite cuando menos la tercera parte del total de ellos como sí se establece en los estados de Veracruz y Chiapas.

### 4.2.3. Extensión de la legitimación procesal en la Acción por Omisión Legislativa en Quintana Roo.

Sofía Verónica Ávalos Díaz, en su tesis de maestría titulada “La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Su tutela en el Derecho Mexicano.”<sup>319</sup> señala que en Quintana Roo podría resultar interesante facultar a los miembros del Congreso Local, (como en el caso de Chiapas y de Brasil) donde también se legitima a los miembros de su órgano legislativo, máxime si se considerara ampliar el control constitucional ante la omisión de la expedición de normas generales, incluso del gobernador, donde precisamente los miembros del Congreso o cualquier Ayuntamiento podrían incoar la acción de inconstitucionalidad y aun tratándose de las omisiones del propio Poder Legislativo estatal, cuando alguna Comisión no dictamine algún asunto de su competencia durante un tiempo excesivo.

En este apartado nos resulta de utilidad el caso de Tlaxcala, toda vez que la legitimación para ejercitar la acción por omisión legislativa en esa Entidad Federativa es muy amplia, pues su Constitución y su Ley de Control Constitucional facultan para accionar este medio de control a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Cabe subrayar que en la norma tlaxcalteca se utilizan términos generales como “autoridades estatales y municipales” sin realizar alguna precisión. Al respecto, Astudillo Reyes ha llegado a señalar que la legitimación no podría determinarse de manera más extensa, sin embargo, agrega, que tendrá que especificarse a través de la jurisprudencia qué entes públicos entran en la consideración de “autoridades estatales y municipales”, lo que ampliará o reducirá la legitimación procesal.<sup>320</sup>

---

<sup>319</sup> Ávalos Díaz, Sofía Verónica, “La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/24FBF42E-9BB8-4C16-B65C-D8D883CCD1F4/0/licSofiaVeronicaAvalosDiaz.pdf>., página consultada el 21 de abril de 2015.

<sup>320</sup> Astudillo Reyes, C., Op. cit., nota 4, pp. 201 y 202.

Los sujetos legitimados para ejercitar esta acción en el estado de Tlaxcala es aún más amplia incluso que en Portugal y Brasil, en los cuales se facultan a diversos órganos de Estado, sin incluirse a las personas residentes en ellos, aunque, como se indicó con anterioridad, en Brasil, tratándose del *mandado de injunção* se legitima a cualquier persona que tenga interés jurídico en el dictado de la norma, sin embargo se limita a los casos de los derechos inherentes a nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía.<sup>321</sup>

En los estados de Chiapas, Veracruz y Quintana Roo también se optó por asumir la postura restringida en la acción por omisión legislativa, procediendo únicamente contra la inactividad de sus respectivos Congresos Locales por la no expedición de Leyes o Decretos, siendo que en Quintana Roo se considera que existe la inconstitucionalidad por omisión legislativa cuando el Congreso del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte al debido cumplimiento de su Constitución.

En el estado de Tlaxcala, los actos objeto de control pueden provenir del Congreso Estatal, del Gobernador y de los Ayuntamientos o Concejos Municipales, por la falta de expedición de “las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones general” y estatal, así como de las leyes.<sup>322</sup>

La amplitud de la inconstitucionalidad por omisión legislativa prevista en el estado de Tlaxcala resulta interesante, dado que establece el control constitucional de la omisión de cualquier norma general cuya obligación derivada de la Constitución general, la Constitución estatal y las leyes tanto federales como estatales tenga el Congreso local, el Gobernador o los Ayuntamientos o Consejos Municipales,

---

<sup>321</sup> En el caso de la provincia de Río Negro (República Argentina) la legitimación se prevé de manera extensa como en el estado de Tlaxcala, ya que, en este caso, las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma pueden ser ejercidas por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo.

<sup>322</sup> Artículo 81, fracción VI, de la Constitución de Tlaxcala en relación con el artículo 83 de la Ley del Control Constitucional de dicho Estado.

superando con ello los límites fijados en los estados de Quintana Roo, Veracruz y Chiapas, en los cuales el control se limita a las Leyes y Decretos de sus respectivos Congresos Locales.

Como se observa, el control constitucional de las omisiones legislativas no sólo se limita hacia la inactividad del Poder Legislativo, sino incluso a la inactividad del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos.

Hace algunos años, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito <sup>323</sup> sostuvo que conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación de los órganos del Estado en la tutela de los derechos humanos debe realizarse en el ámbito de su competencia, lo que implica que previamente se delimite un espacio y forma en que debe efectuarse tal control sobre la regularidad de los actos de las autoridades del aparato estatal, en el que se tome como punto de partida un parámetro normativo legal, constitucional y convencional.

Por tanto, en términos del citado artículo 1° constitucional, los órganos competentes del Poder Judicial <sup>324</sup> para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, (y a través de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos) sólo pueden actuar en el ámbito de su propia competencia, por lo que no pueden apartarse de la regulación que el derecho positivo interno (constitucional, legal y jurisprudencial) les impone, y desde una competencia reglada, deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y términos en que se

---

<sup>323</sup> Décima Época, Número de Registro 2003679, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencias, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 2, Tesis: I.5o.C. J/2 (10a.), Página: 1306, tesis de rubro: **“ÓRGANOS DE CONTROL (LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD). SU EJERCICIO NO PUEDE SEPARARSE DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA.”**

<sup>324</sup> En este caso de la Federación.

ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones.

Es decir, tal parece que el control constitucional para un “hacer” es decir, para elaborar o crear una norma ausente, (que de principio es responsabilidad de la Legislatura del Estado) sólo le corresponde al poder público legitimado para ello, llámese éste Gobernador del Estado o un Ayuntamiento de esa Entidad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también sostuvo en la Acción de inconstitucionalidad 8/2010 <sup>325</sup> que la superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, pero desde nuestra perspectiva, esta finalidad no se cumple cuando depende de los actores políticos incoar las acciones de control, ya que entonces no será potestad ni obedecerá a las necesidades del pueblo (del gobernado) sino de la conveniencia política imperante en un determinado tiempo, lugar y circunstancia.

Esto se constata de un dato duro y claro:

Hasta la presente fecha no se ha interpuesto una sola Acción por Omisión Legislativa en el estado de Quintana Roo, de lo cual da cuenta con gran precisión

---

<sup>325</sup> Jurisprudencia de la Décima Época, con número de registro 2001870, del Pleno, siendo la fuente consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, Tesis: P./J. 23/2012 (10a.), Página: 288 de rubro **“CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL.”**

Julio Bustillos,<sup>326</sup> quien analiza la justicia constitucional local a partir del año 2000, tomando en cuenta diversas reformas que han realizado a las Constituciones de 20 de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, (ahora Ciudad de México) entre las que se encuentra Quintana Roo, quien en 2005 hizo lo propio.

Desde nuestro punto de vista, el autor en comentario advierte con gran atino que respecto a los medios de defensa:

- A)** No se percibe una adecuada coordinación entre los mecanismos de control de constitucionalidad local y los de índole federal.
- B)** Las resoluciones constitucionales locales carecen de definitividad real debido a la procedencia, en casos excepcionales, del amparo directo federal.
- C)** Que son cuestionables la aptitud y preparación de los jueces del fuero común sobre el conocimiento y resolución de asuntos de naturaleza constitucional.

Ahora bien, en siguiente gráfica se refleja lo que sucede comparativamente en nuestra Entidad Federativa<sup>327</sup> por cuanto se refiere a los medios de defensa de la constitución local, a saber:

---

<sup>326</sup> “*The Reality of Local Mexican Constitutional Justice in XXI Century (Through its Definitive Resolutions)*”, en su artículo denominado “LA REALIDAD DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL MEXICANA EN EL SIGLO XXI (A TRAVÉS DE SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS)”, consultable en la Revista Mexicana de Derecho Constitucional (Cuestiones Constitucionales) de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual se puede acceder desde la página de la Internet del sitio <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard2.htm>, la cual fue consultada el 16 de mayo de 2016.

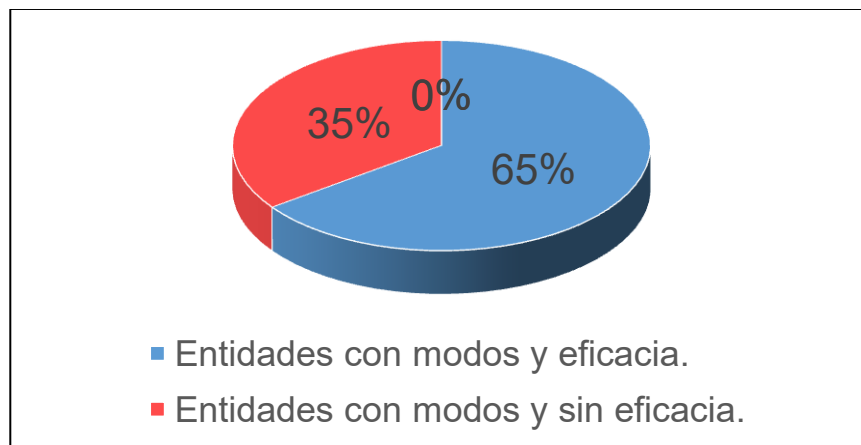
<sup>327</sup> Aparece en penúltimo lugar de la tabla, con el número “15”.

<i>Número de entidades federativas con medios de control constitucional</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de asuntos constitucionales interpuestos ante el órgano jurisdiccional</i>	<i>Número de expediente</i>	<i>Tipo de asuntos</i>	<i>Año de la decisión</i>
1	Campeche	0		—	—
2	Chiapas	3	CC-01/2003 CC-02/2003 CC-03/2003	Controversias constitucionales locales	2003
3	Chihuahua	0		—	—
4	Coahuila	5	AIL-002/2006 AIL-003/2006 AIL-004/2006 AIL-002/2007 AIL-004/2007	Acciones de inconstitucionalidad locales	(3) 2006 (2) 2007
5	Colima	0		—	—
6	Durango	0		—	—
7	Guanajuato	2	CL-1/2005 CL-2/2005	Controversias constitucionales locales	2005
8	Guerrero	0		—	—
9	Hidalgo	0		—	—
10	México	1	CC-01/2005	Controversia constitucional local	2005
11	Morelos	0		—	—
12	Nuevo León	0		—	—
13	Oaxaca	0		—	—
14	Querétaro	0		—	—
15	Quintana Roo	0		—	—
16	Sinaloa	0		—	—
17	Tabasco	0		—	—

En el caso sujeto a estudio se desprende que uno de los medios de control, la Acción por Omisión Legislativa **no se ha hecho valer por ninguno de los sujetos legitimados en Quintana Roo**, no obstante que tiene doce años de haberse incorporado a la Constitución Estatal.<sup>328</sup>

<sup>328</sup> La fuente del autor es, según su dicho, los datos proporcionados por las Secretarías Generales de Acuerdos de cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados que aparecen en la tabla.

Seguidamente se representa el porcentaje en que los medios de control han mostrado eficacia real con respecto de los que no la han mostrado, obviamente incluyendo Quintana Roo.<sup>329</sup>

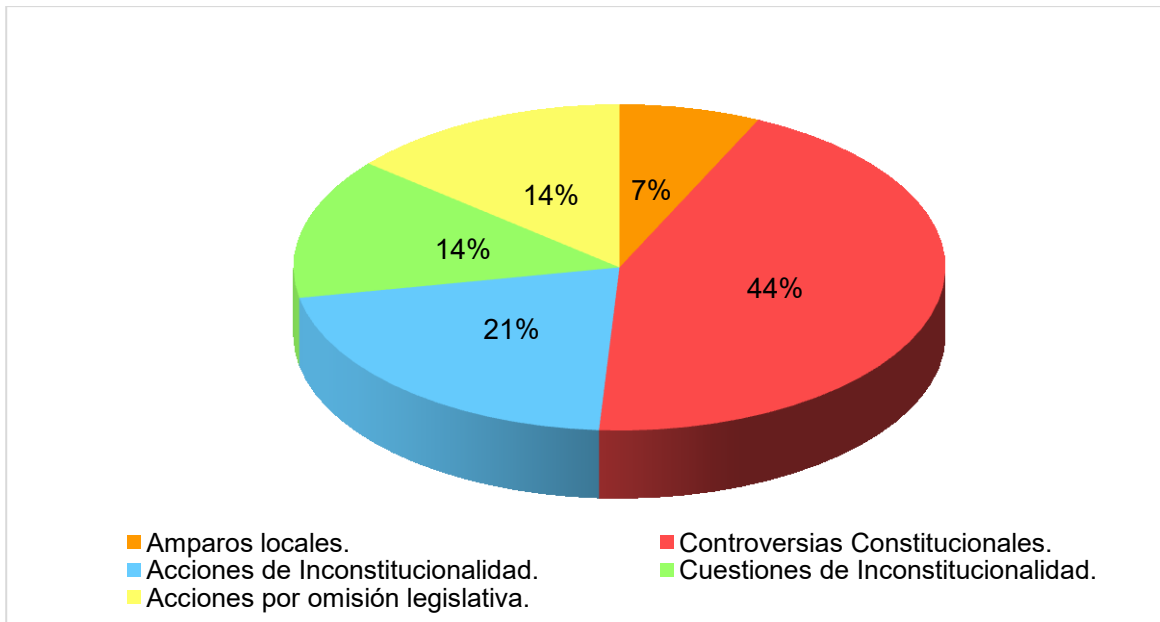


La gráfica anterior debe administrarse con el porcentaje de los tipos de medios de control constitucional local que han mostrado eficacia real, lo cual se aprecia en la siguiente gráfica:<sup>330</sup>

---

<sup>329</sup> En esta gráfica se señala que de los 20 (equivalente al 100%) de los estados mexicanos que contemplan en sus respectivas normatividades distintos medios de control de la constitucionalidad local, sólo el 35% (6 entidades federativas) han experimentado una eficacia real mediante la práctica de los mismos; es decir, en los restantes 14 estados **no se ha observado todavía ninguna utilidad práctica de la justicia constitucional local.**

<sup>330</sup> Se hace referencia a la emisión de resoluciones de fondo. Es decir, se ofrecen cifras porcentuales de los instrumentos judiciales de control de la constitucionalidad local que han manifestado eficacia práctica (en cuanto a que han sido resueltos de fondo: 14 = 100%), entre los cuales se encuentran las acciones por omisión legislativa de las cuales solo se han hecho valer 2, (equivalente 14%).



Es inconcuso que esta falta de “accionamiento” del apartado jurisdiccional está vinculado estrechamente a la voluntad (o falta de ésta) por parte de los sujetos legitimados para incoar la acción, toda vez que si adminiculáramos lo que mandata la constitución y la legislación quintanarroense con la información y datos duros que se desprenden de las gráficas anteriores, la implementación práctica de la figura de control constitucional que nos ha ocupado parece ser poco recurrida y por ende inefectiva.

En este apartado hemos tratado de cerrar la investigación, exhibiendo un comportamiento estadístico comparado para cuestionar, ya no la efectividad del medio de defensa de la constitución (porque está no puede ser comparada en lo estadual, toda vez que no se ha implementado ninguna acción por omisión legislativa) sino la perspectiva de dos situaciones diametralmente opuestas, la primera de ellas expuesta de manera sarcástica:

- A)** Una perfección legislativa, en la cual tendríamos que suponer que no existe nada que reclamarle al Congreso Estatal porque este órgano legislativo ha cumplido a cabalidad con todos y cada uno de los mandatos

constitucionales que implicarían la creación de una legislación secundaria derivada, o;

- B)** Una deficiencia en la implementación de la figura ya apuntada por razones de legitimación, derivada del ejercicio cuasi monopólico (dual) de ciertos entes gubernamentales (del titular del Poder Ejecutivo del Estado o un Ayuntamiento de la misma Entidad Federativa) que restringe y en consecuencia hace inasequible el ejercicio efectivo del derecho consignado en el texto fundamental estatal, lo cual a la vez es resultado de una redacción que de principio limita el derecho y en consecuencia no armoniza con la idea de un acceso efectivo a la justicia consagrado en la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro País.

## **CONCLUSIONES.**

Sustancialmente comulgamos con las razones por virtud de las cuales se incorporó la figura procesal que ha sido materia del presente trabajo de investigación en la norma fundamental del Estado (con independencia de que nos parezca susceptible de mejorarse) ya que esto es en realidad loable; no obstante, lo anterior, diferimos en la restricción “legitimante” de quienes tienen la capacidad jurídica para incoar este medio de defensa constitucional.

En ese orden de ideas y a partir de un análisis histórico-comparativo relacionado con la figura de la acción legislativa, fue pretensión del presente trabajo el exhibir las desventajas de la limitación en la legitimidad, lo cual -se hace hincapié en esto, consideramos que no abona al desarrollo teleológico de la figura de mérito y a la potencial complementariedad de la legislación secundaria respecto a lo que mandata la constitución quintanarroense.

Cuando en el año dos mil tres se implementó el control constitucional local en Quintana Roo y un par de años después se creó la Ley que reglamentó las figuras del derecho procesal constitucional en la Entidad Federativa que nos ocupa, se generó una expectativa que armonizaba con lo que otros países y entidades de nuestro país también exploraban en este campo del Derecho.

Todo apuntaba a que la legislación creada hace casi quince años iba a aportar avances significativos en la protección de derechos en pro de los habitantes del Estado; todo indicaba que los legisladores de esta Entidad Federativa se ajustaban oportunamente a la tendencia y dinámica de progresión (nacional y mundial) que haría asequible un ejercicio más eficaz de los derechos a través de una figura de control constitucional que desdoblara el esfuerzo para que quienes tienen la responsabilidad de legislar tuvieran que privilegiar la eficacia “reglamentaria” de la norma fundamental del Estado. Esto no fue así, no ha sido así.

También se ha señalado que en el caso de Quintana Roo, se adoptó la postura restringida que limita su objeto de control tan solo a las Leyes o Decretos no expedidos por el Poder Legislativo, sin abarcar los actos del Poder Ejecutivo o los de los Ayuntamientos, situación que tampoco nos parece acertada, puesto que no sólo con la omisión del Poder Legislativo se afecta el debido cumplimiento de la Constitución, sino también con la falta de reglamentación o de expedición de alguna norma que por facultad tenga reservada en la constitución tanto el Poder Ejecutivo como los Ayuntamientos.

El artículo 99, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece que en la Acción por Omisión Legislativa tiene el carácter de parte demandada sólo el Congreso del Estado, sin embargo conviene mirar hacia el estado de Chiapas, donde esta acción procede incluso contra alguna o algunas de sus Comisiones cuando no resuelvan alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución.<sup>331</sup>

También nos parece dable facultar a los integrantes de la Legislatura para interponer este tipo de medios de control constitucional local, es decir a los individuos (personas) de forman parte de la Legislatura Local.

En igual orden de ideas nos parece relevante rescatar las instituciones del derecho comparado que puedan ser útiles, orientadoras, o nos permitan entender de mejor manera la posible implementación de este mecanismo de control constitucional para nuestro país (en lo Federal) y Entidad Federativa, porque cualquier Estado que se precie de ser democrático debe contar con instituciones *ad hoc* y eficaces que garanticen con determinación la tutela de los derechos

---

<sup>331</sup> Artículo 56, fracción III, de la Constitución de Chiapas en relación con los artículos 97, primer párrafo, y 100, fracción II, de la Ley de Control Constitucional del Estado de Chiapas.

fundamentales de las personas que conviven en él y por supuesto, la garantía de esos derechos.

En ese ánimo, nos parece que el diseño constitucional del órgano competente para sustanciar el procedimiento de la Acción por Omisión Legislativa en Quintana Roo, esto es, la Sala Constitucional y Administrativa adscrita al Tribunal Superior de Justicia, resulta incorrecto, razón por la cual nos unimos a la opinión del Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, señalando que:

- a) En cuanto a su composición orgánica, se integra por un solo magistrado numerario, lo cual no es deseable, máxime si se trata de un órgano de control constitucional.
- b) Se denomina “Sala”<sup>332</sup> cuando es vocablo implica comúnmente un conjunto de magistrados.
- c) Existen evidentes limitantes a la competencia de la Sala, toda vez que su función se reduce a la mera substanciación y formulación de los proyectos de resolución que en definitiva se someterán al Pleno del Tribunal Superior.
- d) Hasta la presente fecha cuenta con múltiples competencias ajenas al control constitucional.
- e) La Sala Constitucional y Administrativa es una especie de tribunal unitario de lo contencioso administrativo que dirime controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública estatal o municipal.

De nueva cuenta coincidimos con la posición del Doctor Ferrer Mac-Gregor quien atinadamente señala que carece de sentido establecer una Sala especializada, dada su competencia no sólo en materia constitucional, sino también en el área

---

<sup>332</sup> De acuerdo con la quinta acepción del vocablo, consultado en Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, sitio de internet <http://dle.rae.es/?id=X0gpajU>, consultado el 8 de septiembre de 2017, una Sala se refiere a un “*Conjunto de magistrados o jueces que tiene atribuida jurisdicción privativa sobre determinadas materias*”.

administrativa — si únicamente tiene facultades de instrucción, ya que, en todo caso, la norma dispone que quien resuelve de manera definitiva es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.<sup>333</sup>

Por ello y en términos del numeral 68 de la Constitución del Estado, será encomienda de quienes estén facultados para reformar el texto fundamental quintanarroense <sup>334</sup> ajustar esta figura de control constitucional para hacerla funcional y dinámica, todo en aras de garantizar de manera efectiva el acceso a la justicia, lo cual pregona imperativamente el numeral del mismo texto fundamental estadual en el numeral 25, en relación con el diverso 17 de la Constitución General de la República.

Incluso si adminiculáramos el alcance del artículo 12 del texto supremo quintanarroense con el artículo 1° de la Constitución Federal y el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como el “Pacto de San José”) tendríamos que concluir que las autoridades de Quintana Roo tienen una responsabilidad y obligación (nacional e internacional) que los compele a la adopción de medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que se consignan en los mismos textos, entre los que por supuesto se encuentra la Acción por Omisión Legislativa.

De igual manera proponemos que se definan con mucho mayor claridad los siguientes tópicos:

- a) La denominación y facultades del órgano jurisdiccional encargado de conocer de las acciones por omisión legislativa.

---

<sup>333</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “*Derecho Procesal Constitucional Local (la experiencia en cinco estados 2000-2003)*”, en Carbonell, M. (Coord.), Op. cit., nota 9, p. 479.

<sup>334</sup> Pudiendo ser el Gobernador del Estado, los diputados de la Legislatura, los Ayuntamientos, los ciudadanos quintanarroenses e incluso el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.

- b)** El alcance de la legitimación para interponer el reclamo constitucional, en el que nos parece que lo recomendable es que la figura pueda ser incoada por quienes están facultados para iniciar leyes y decretos (artículo 68 de la Constitución Estatal) haciendo las precisiones siguientes:
- i.** Que con claridad se establezca la legitimación para diferentes actores políticos estatales y para los ciudadanos quintanarroenses, siempre y cuando hayan residido en el Estado por más de 6 meses efectivos,<sup>335</sup> con lo cual se matizará el cariz político que voluntaria o involuntariamente conlleva el ejercicio de este medio de defensa.
  - ii.** Que cualquier miembro de la Legislatura o Tribunal Superior de Justicia del Estado (en lo individual), el Gobernador del Estado; los Ayuntamientos, los mismos Diputados integrantes de la Legislatura del Estado; los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Fiscal del Estado e incluso el Presidente Estatal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado estén legitimados para ejercer la Acción por Omisión Legislativa.
  - iii.** Que el control constitucional de la omisión se amplíe a cualquier norma general, sean derivadas de la Constitución Federal o de la Constitución estatal, siempre y cuando sea una responsabilidad imputable a la Legislatura Local, al Titular del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos.

En esas condiciones podríamos proponer que la legislación quintanarroense se adecue, por cuanto a la acción por omisión legislativa se refiere, a la línea

---

<sup>335</sup> Lo cual nos parece que armoniza con el artículo 40 de la Constitución del Estado de Quintana Roo.

argumentativa, comentarios y propuestas formuladas en el presente trabajo de investigación, lo cual deberá guarda relación con la problemática que presenta dicha figura de control constitucional.

Así tendríamos que las normas constitucionales atingentes podrían ser redactadas de la siguiente manera:

“... ”

**Artículo 98.-** El Tribunal Superior de Justicia se integra por once magistrados numerarios y el número de supernumerarios que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las Salas se integrarán por Magistrados Numerarios o Supernumerarios organizadas por materia o circuito, pudiendo ser unitarias o colegiadas con la conformación, integración, jurisdicción y competencia que determine el Pleno con sujeción a la ley. Las Salas Colegiadas se integrarán con tres magistrados.

Las apelaciones en los juicios de oralidad serán resueltas de forma unitaria o colegiada, por los Magistrados en los casos previstos por la ley o determinación fundada del Pleno, con excepción del Magistrado Presidente, el Magistrado de la Sala Constitucional y Administrativa y el Magistrado Consejero.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia de oficio o a petición fundada por parte de la Sala correspondiente podrá conocer de los asuntos que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

...”

“... ”

**Artículo 103.-** Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Ejercicio de las siguientes atribuciones:

**VIII.- Esta fracción se elimina**

...”

“... ”

**Artículo\_\_** Existirá una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados numerarios, que tendrá competencia para substanciar, formular y resolver, en los términos de la Ley respectiva, los siguientes medios de control:

(...)

De las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa,<sup>336</sup> cuando se considere que quienes tienen la obligación o deber de legislar en la Entidad no resuelvan sobre la expedición de alguna Ley o decreto y que dicha omisión afecte el cumplimiento de esta Constitución o de la Constitución Federal, siempre y cuando sea una responsabilidad imputable a quienes tienen la función de legislar en el Estado.

Las acciones de inconstitucionalidad por omisiones legislativas podrán ser interpuestas por:

- a) El Gobernador del Estado;
  
- b) Los Ayuntamientos del Estado;

---

<sup>336</sup> Ajustándonos a la propuesta de denominación del estado de Nayarit.

- c) Los integrantes de la Legislatura del Estado;
- d) Los Integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- e) El Fiscal del Estado;
- f) El Presidente Estatal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, y;
- g) Cualquier ciudadano quintanarroense, siempre y cuando tenga seis meses efectivos de residencia en el Estado.

La resolución que emita la Sala Constitucional del Estado que decreta el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite, pero si no se acatara la resolución, se procederá en términos del artículo 160 fracciones I y II de esta Constitución.

...”

Esperamos que se haya cumplido el propósito de la investigación: Trazar un camino que permita potenciar la eficacia y la funcionalidad práctica de una acción de control constitucional que merecen las personas (en la acepción más amplia

posible) que habitan el Estado de Quintana Roo, porque como diría Lewis Carroll en un fragmento de su obra *Alicia en el país de las maravillas*, después de todo:

“...

- ¿Quieres decirme, por favor, ¿qué camino debo tomar para salir de aquí? -

-Eso depende mucho de a dónde quieres ir -  
respondió el Gato.

-Poco me preocupa a dónde ir - dijo Alicia.

-Entonces, poco importa el camino que tomes- replicó el Gato-.

...”<sup>337</sup>

---

<sup>337</sup> Carroll, Lewis, *Alicia en el País de las Maravillas* 15ª Ed., Colección Sepan Cuántos, Ed. Porrúa, México 2000. p. 25.

## FUENTES DE CONSULTA.

### Bibliografía.

Alcalá Nogueira Humberto, *“La Soberanía, Las Constituciones y los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos”*, Miguel Carbonell “Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales”, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1º Ed., México, 2002, p. 297.

Arteaga Nava Elisur, *“Tratado de Derecho Constitucional”*, Ed. Oxford, Vol. 1, México, 1999, pp. 547.

Arteaga Nava Elisur, *“Tratado de Derecho Constitucional”* Ed. Oxford Vol. 2, México, 1999, pp. 854.

Arteaga Nava Elisur, *“Tratado de Derecho Constitucional”*, Ed. Oxford, Vol. 3, México, 1999, pp. 1159.

Astudillo Reyes, César I., *“Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila Tlaxcala y Chiapas”*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 177, México, 2004, pp. 409.

Ayllón González María Estela, García Fernández Dora, (Coordinadoras) *“Temas Selectos de Derecho Constitucional”*, s/n edición, Ed. Porrúa/Universidad Anáhuac México Norte, México, 2006. pp. 330.

Báez Silva, Carlos *“La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en México”* Editorial Porrúa, México, 2009.

Baigorri, José Antonio, Cifuentes Luis María, Ortega Pedro, Pichel Jesús y Trapiello Víctor, *“Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado”*, Ediciones del Laberinto, 2001. Madrid pp. 197.

Bazán Víctor, *“Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado”*, en Miguel Carbonell, (coord.), *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”*, UNAM, México, 2003, pp. 286.

Benítez Treviño, Humberto V., *“La Sala Constitucional del Estado de México, como expresión del Federalismo del siglo XXI”*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, LV Legislatura del Estado de México, Serie Estudios Jurídicos Núm. 75, 2 ed., México, 2005, 137 pp.

Burgoa Orihuela Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 10° Edición, Ed. Porrúa, México, 1996, pp.1083.

Burgoa Orihuela Ignacio, *“Las Garantías Individuales”*, Ed. Porrúa, 29° Ed. México, 1997, 810 pp.810.

Calzada Padrón Feliciano, *“Derecho Constitucional”*, 1° Edición, Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 585.

Carbajal Juan Alberto, *“Teoría de la Constitución”*, 1° edición, México, 2006. pp.584.

Carbonell Miguel, *“Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México”*, Ed. Porrúa México, 2003.

Carbonell Miguel, *“Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México”*, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. 4° Ed., México, 2001. pp. 318.

Carbonell Miguel (Coordinador) *“Diccionario de Derecho Constitucional”*, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. 1° Edición, México, 2002. pp. 598.

Carbonell, Miguel, (Compilador), *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003.

Carbonell Miguel, *“Los Derechos Fundamentales en México”*, 4ª Edición, Ed. Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, México, 2011, pp. 1111.

Carbonell Miguel (Compilador), *“Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales”*, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2002, 517 pp.

Carbonell Miguel (Compilador) *“Teoría de la Constitución”* Ensayos escogidos, Ed. Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, 472 pp.

Carroll, Lewis *“Alicia en el País de las Maravillas”* 15ª Ed., Colección Sepan Cuántos, Ed. Porrúa, México 2000. p. 25.

Carpizo Jorge, Carbonell Miguel, *“Derecho Constitucional”* Segunda Edición, Ed. Porrúa México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005 pp. 173.

Carpizo Jorge, *“Estudios Constitucionales”*, 8° Edición, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003, pp. 599.

Carpizo Enrique, *“La Defensa Constitucional en México”*, Ed. Porrúa, 1° Edición, México, 2011, pp. 225.

Castro y Castro Juventino Víctor, *“Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional”*, Ed. Oxford, Volumen 1, México, 2001, 548 pp.

Cienfuegos Salgado David *“Constitucionalismo Local”*, 1° edición, Ed. Porrúa México, 2005, pp. 1008.

Cienfuegos Salgado David, *“Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas”*, 1° edición, Ed. Porrúa, México, 2006.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *“Los Orígenes del Control Jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos”*. 1° Edición, Ed. CNDH, México, 2003, pp.350.

Cossío José Ramón, Pérez De Acha Luís Manuel, *“La Defensa de la Constitución”*, Ed. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003, pp. 158.

Cossío Díaz, José Ramón, *“Constitución Tribunales y democracia”*, México, Themis, 1998, pp. 187.

Cossío José, Ramón, Pérez De Acha Luís Manuel, *“La Defensa de la Constitución”*, Ed. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003, 158 pp.

Cossío Villegas Daniel *“La Constitución de 1857 y sus Críticos”* (Edición conmemorativa en ocasión del CL Aniversario de la Constitución de 1857) Ed. Clío, Libros y Videos, S.A. de C.V. 1° Edición, México, 2007, pp. 254.

Díaz Revorio Francisco José, *“Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional”* Valladolid, Lex Nova, 2001, pp. 260.

Díez De Urdanivia Xavier, *“Perspectiva de los Derechos Humanos en el siglo XXI”*, Ed. Porrúa, Escuela Libre de Derecho, Facultad de Jurisprudencia UA de C, México 2013, pp. 275.

Fernández Segado Francisco, *“La Justicia Constitucional ante el Siglo XXI: La Progresiva Convergencia de los Sistemas Americano y Europeo-Kelseniano”* Ed. UNAM, México, 2002, pp.155.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *“Derecho Procesal Constitucional”*, Tomo I, Tercera Edición, Colegio de Secretarios de la SCJN, Ed. Porrúa, México 2002, pp.1037.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *“Derecho Procesal Constitucional”*, Tomo II, Tercera Edición, Colegio de Secretarios de la SCJN, Ed. Porrúa, México 2002, pp.2096.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *“Derecho Procesal Constitucional”*, Tomo III, Tercera Edición, Colegio de Secretarios de la SCJN, Ed. Porrúa, México 2002, pp. 3147.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *“Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”*, Ed. Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004, pp. 229.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Vega Hernández Rodolfo, (Coordinadores) *“Justicia Constitucional Local”*, Ed. Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., Constitucionalismo y Derecho Público, 2003, México, 396 pp.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Martínez Ramírez Fabiola, Figueroa Mejía Giovanni A., (Coordinadores) *“Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, pp. 213.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo/ Miguel Carbonell, *“Compendio de Derechos Humanos”*, Textos, Prontuario y Bibliografía, Ed. Porrúa/ Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, 880 pp.

Fix-Zamudio Hector *“Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano”*, Ed. Porrúa. México, 2005, pp. 434.

Fix Zamudio Héctor, *“Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”*, Editorial Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, S/ed. México, 2005, pp. 347.

Fix-Zamudio Héctor, Valencia Carmona Salvador, *“Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”*, Ed. Porrúa, Octava edición, México 2012, pp. 1262.

Gámiz Parral, Máximo N. *“Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 22, 3 ed., México, 2003, pp.407.

García Belaunde Domingo y Fernández Segado Francisco, (Coordinadores), *“La jurisdicción constitucional en Iberoamérica”*, Dykinson S.L., Madrid, 1997. pp. 301.

García Couso, Susana *“El Juicio de relevancia en la cuestión de inconstitucionalidad”*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates número 70, Madrid, 1998, p. 341.

González Oropeza, Manuel *“Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos”*, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 1ª ed., México, 2003, pp.350.

González Oropeza Manuel y Colli Borges Víctor Manuel, *“Rostros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá,”* Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1º Ed., México 2009.

Haberle Peter, Markus Kotzur, *“De la Soberanía al Derecho Constitucional Común: Palabra Clave para un Dialogo Europeo-Latinoamericano,”* 1º Edición, Ed. UNAM, México, 2003, pp. 122.

Häberle Peter, *“El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional,”* Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos Núm. 100, México, 2006, 186 pp.

Hernández Pérez, Saray, *“Análisis de la Acción por Omisión Legislativa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Proyecto de Ley Reglamentaria,”* Tesis para obtener el título de maestra en Derecho por la Universidad Veracruzana.

Hernández Laura Rangel *“Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Teoría General y su Control Jurisdiccional en México,”* Editorial Porrúa, México 2009. pp.429.

Huerta Ochoa, Carla, *“Mecanismos constitucionales para el control del poder político,”* Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2º Ed., México 2001, pp. 117.

*“l’illegitimá costituzionale della omessa previsione de qualcosa che avrebbe detuvo essere prevista dalla legge,”* crisafulli, vezio, *lezioni di Diritto Costituzionale, 5ª. ed., Italia, CEDAM, Padua, 1984, vol. II, pp. 403.*

Otto Bachof: *“Grundgesetz und Richtermacht”*, Tübingen, 1959. Traducción de Rodrigo Bercovitz, *“Jueces y Constitución”*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 49.

Martínez Sánchez, León Javier *“La inconstitucionalidad por omisión legislativa”* Ed. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007. pp.302.

Narváez Hernández, José Ramón *“Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del Juicio de Amparo en la Península Yucateca”*, México, 2007, pp.92.

Quaresma, Regina *“O mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão. Teora e prática”*, Río de Janeiro, Editora Forense, 1995, pp. 256.

Rabasa Emilio, *“Historia De Las Constituciones Mexicanas”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp.104.

Rabasa Emilio, *“La Evolución Constitucional de México”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp. 429.

Rangel Hernández Laura M. *“Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México”*, 1° Ed. Editorial Porrúa, México, 2009, p. 216.

Reyes Tayabas Jorge, *“Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo”*, Ed. Themis, México, 1991, 345 pp.

Rolla Giancarlo, *“Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, 180 pp.

Samaniego Santamaría Luis Gerardo, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, (Coordinadores) *“La Constitución del Estado de Quintana Roo”*, 34 aniversario, 1975-2000, Editorial Porrúa-Congreso del Estado., 1° Ed., México, 2009. pp. 375.

Sánchez, Andrea Francisco José (Coordinador), *“Derecho constitucional estatal, Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República Mexicana”*, 1° Ed., editorial Universidad Autónoma de México, México.

Sánchez Andrea, Francisco José de, *“Derecho Constitucional Estatal. Estudios Históricos, Legislativos y Teórico-Prácticos de los Estados de la República Mexicana”*, 1° Edición Ed. UNAM, México, 2015, pp. 548.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review”*, 1° Edición, Ed. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2005 pp. 135.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“La Supremacía Constitucional”*, (Serie grandes temas del Constitucionalismo Mexicano) Ed. Dirección General de la Coordinación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1° reimpresión, México, 2006, pp.87.

Tena Ramirez Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 653.

Universidad Nacional Autónoma de México, *“Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas”*, Editorial UNAM, Serie Doctrina Jurídica, número 177, México, 2004.

Universidad Autónoma de México, LV legislatura del Estado de México, *“La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI”*, Serie estudios Jurídicos número 75, segunda edición, México, 2005, pp.103.

Valadés Diego, *“Constitución y Democracia”* Ed. UNAM, México, 2000, pp.197.

Valadés Diego, *“El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional”*, Ed. Universidad Autónoma de México, Serie estudios jurídicos número 100, México, 2012, pp. 233.

Vanossi José Reinaldo, *“Estudios de Teoría Constitucional”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp.330.

## **LEGISGRAFÍA.**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Constitución de la República de Italia.
- ❖ Constitución de la República de España.
- ❖ Constitución de los Estados Unidos de América.
- ❖ Constitución Política de los Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- ❖ Constitución Política del Estado de México.
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- ❖ Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- ❖ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.
- ❖ Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.
- ❖ Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

## **DISCOS COMPACTOS.**

Poder Judicial de la Federación, CD- ROM, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, IUS 1917-2016, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Poder Judicial de la Federación, CD- ROM, Derechos Humanos, Parte General, Anexos, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. (2016)

## **HEMEROGRAFÍA.**

Carpio Marcos Edgar *“Un antecedente del Tribunal Constitucional: el Juri Constitutionnaire (Una lectura heterodoxa de Sieyés)”* en *Revista Peruana de Derecho Constitucional* núm. 1, Lima, 1999, págs. 565-615.

Díaz Revorio, Francisco Javier *“El control constitucional de las omisiones legislativas relativas en el Derecho comparado europeo”*, España: *Revista española de derecho constitucional*, año 21, núm. 6, pp. 91 y ss., enero-abril de 2001.

González Rivas, Juan José, *“La justicia constitucional: derecho comparado y español”*, *Revista de Derecho Privado*, Madrid 1985, p. 33.

Fernández Rodríguez, José Julio, *“La inconstitucionalidad por omisión”*, España: Civitas, 1998.

Rodrigues Machado, Marcia *“Inconstitucionalidade por omissão”*, Brazil: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de So Paulo*, núm. 30, diciembre de 1988, p. 42. 38.

*Vid.* a Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *“Ensayos de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional”*; Ed. *Revista de Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1944,

más específicamente: “Significado y funciones del Tribunal de Garantías. Ensayos de Derecho Procesal”, Buenos Aires, 1943.

## **INTERNET.**

<http://www.proverbia.net/citastema.asp?tematica=74&page=6>, consultada el 5 de enero de 2017.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/10.pdf> consultada el 7 de enero de 2017.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard2.htm>, consultada el 16 de enero de 2016.

<http://www.journals.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10511/9840>, consultada el 22 de agosto de 2015. Este trabajo se publicó originalmente en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, pp. 741-796.

<http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>, consultada el 25 de julio de 2015.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/16/teo/teo8.pdf>. Página consultada el 12 de febrero de 2016

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nSw\\_drrhgHcJ:www.justiniano.com/revista+doctrina/constitucional+de+las+leyes.htm+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nSw_drrhgHcJ:www.justiniano.com/revista+doctrina/constitucional+de+las+leyes.htm+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx), consultada el 20 de enero de 2016.

<http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html>. esta página de la Internet fue consultada el 13 de agosto de 2015.

<http://www.congreso.es/consti/>, consultada el 16 de agosto de 2015.

[http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo de contenidos/Documentos/lurisDictio 7/El control abstracto de la constitucionalidad.pdf](http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documentos/lurisDictio_7/El_control_abstracto_de_la_constitucionalidad.pdf), consultada el 20 de mayo de 2015.

<http://www.justiniano.com/revistadoctrina/constitucional.htm>, consultada el 20 de mayo de 2015.

<http://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1099>, consultada el 23 de febrero de 2016.

[http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/francisco\\_jose.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/francisco_jose.htm), consultada el 11 de febrero de 2017.

<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-argentina.htm>, página de Internet consultada el 13 de diciembre de 2015.

[http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf130342-guadagnoli analisis sistema control constitucional.htm;jsessionid=9qjjcofi9bp31iwpw76kj8esi?0](http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf130342-guadagnoli_analisis_sistema_control_constitucional.htm;jsessionid=9qjjcofi9bp31iwpw76kj8esi?0) consultada el 20 de mayo de 2016.

<http://www.senado.gov.ar/web/constitucion/atribjudicial.html>, consultada el 2 de diciembre de 2015.

<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-ecuador.htm>, consultada el 12 de diciembre de 2015.

<http://www.ecuanex.apc.org/constitucion/titulo13.html>, consultada el 4 de diciembre de 2015.

[http://www.asamblea.gob.pa/debate/Ediciones\\_anteriores/Ponencias/DESAFIOS\\_JUST\\_CONST\\_PANAME%C3%91A.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/debate/Ediciones_anteriores/Ponencias/DESAFIOS_JUST_CONST_PANAME%C3%91A.pdf), consultada el 14 de mayo de 2015.

<http://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1100>, consultada el 11 de mayo de 2015.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/40.pdf>, consultada el 7 de enero de 2017.

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/4%20Jos%C3%A9%20Faustino%20Arango%20Escam%C3%A9z%20Pag%2069-102.pdf>, consultada el 21 de mayo de 2015.

<http://www.idpc.es/archivo/1212656332n5RMMG.pdf>, consultada el 21 de mayo de 2015.

[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion\\_control\\_constitucional.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_control_constitucional.pdf), página consultada el 21 de mayo de 2015.

<http://www.kas.de/wf/doc/5594-1442-4-30.pdf>, consultada el 22 de mayo de 2015.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultada el 3 de marzo de 2016.

[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/libroderechoconstitucionalyamparo.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/libroderechoconstitucionalyamparo.pdf), consultada el 19 de mayo de 2015.

[http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae\\_descargas/vol10/Mecanismos%20de%20control%20constitucional%20local%20Esperanza%20Guzman%20Hernandez.pdf](http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae_descargas/vol10/Mecanismos%20de%20control%20constitucional%20local%20Esperanza%20Guzman%20Hernandez.pdf), consultada el 5 de julio de 2016.

[https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/1/Becarios\\_001.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/1/Becarios_001.pdf), consultada el 16 de abril de 2015.

<http://lema.rae.es/drae/?val=Omisi%C3%B3n>, consultada el 16 de abril de 2015.

[www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm&hl=es&gl=mx&stri p=1](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm&hl=es&gl=mx&stri p=1), consultada el 4 de abril de 2016.

[https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios\\_120.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios_120.pdf), consultada el 17 de abril de 2016.

<http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6567>, la cual fue consultada el 5 de mayo de 2017.

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-03/ADR-5459-16-170324.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-03/ADR-5459-16-170324.pdf), consultada el 12 de mayo de 2017.

<http://www.poderjudicialags.gob.mx/congreso/documentos%5Cponencias%5Cmesas%5CJUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20LOCAL/M1-I%20-%20Nayarit%20-%20JOSE%20MIGUEL%20MADERO%20ESTRADA%20-%20LA%20JUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20LOCAL.%20DR.%20JOS%C3%89%20MIGUEL%20MADERO%20ESTRADA..DOC.>, consultada el 17 de abril de 2017.

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId303336>, consultada el 2 de febrero de 2017.

<http://www.cesdepu.com/nbdp/ljc.htm>, consultada el 2 de febrero de 2017.

[www.bibliojuridica.org/libros/2/544/2.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/2/544/2.pdf); consultada el 12 de marzo de 2014.

<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf> , consultada el 12 de febrero de 2017.

<http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>, consultada el 3 de febrero de 2017.  
[http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t13la\\_accion\\_de\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omision\\_en\\_costa\\_rica.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t13la_accion_de_inconstitucionalidad_por_omision_en_costa_rica.pdf)., consultada el 27 de febrero de 2017.

[https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/1/becarios\\_001.pdf](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/1/becarios_001.pdf). consultada el 5 de julio de 2016.

<http://jurisprudenciayeticajudicial.wordpress.com/2014/04/21/sentencia-el-amparo-contra-omisiones-legislativas/>, consultada el 23 de abril de 2015.

[http://www.cjf.gob.mx/Reformas/boletin/1113/00001\\_01-TC04-AD\\_AR\\_2013-076\\_VP.pdf](http://www.cjf.gob.mx/Reformas/boletin/1113/00001_01-TC04-AD_AR_2013-076_VP.pdf), consultada el 16 de enero de 2016.

[https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios\\_120.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/120/Becarios_120.pdf) consultada el 16 de abril de 2015.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/31.pdf> consultada el 19 de mayo de 2015.

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf) consultada el 20 de mayo de 2015.

[http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf130342-guadagnoli\\_analisis\\_sistema\\_control\\_constitucional.htm;jsessionid=9qjjcofi9bp31iwpw76kj8esi?0](http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf130342-guadagnoli_analisis_sistema_control_constitucional.htm;jsessionid=9qjjcofi9bp31iwpw76kj8esi?0), consultada el 20 de mayo de 2016.

[http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/constitucion/titulo8.php#cap1](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo8.php#cap1), consultada el 2 de febrero de 2017.

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf> consultada el 2 de febrero de 2017.

<http://www.revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/download/11/11>, consultada el 20 de mayo de 2015.

<https://www.scjn.gob.mx/normativa/Legislacin%20Recursos/16.pdf> consultada el 15 de julio de 2016.

<http://www.sinembargo.mx/26-07-2016/3072120>, consultada el 23 de agosto de 2016.

<https://www.scjn.gob.mx/normativa/Quintana%20Roo/26.pdf>, consultada el 16 de abril de 2016.

<http://quees.la/legitimar/>, consultada el 11 de julio de 2016.

<http://definicion.de/prognosis/> consultada el 12 de febrero de 2017.

<http://dle.rae.es/?id=N4rKQVq> página consultada el 11 de julio de 2016.

[www.congresoqroo.gob.mx](http://www.congresoqroo.gob.mx), consultada en diferentes fechas de 2015, 2016 y 2017.

<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/24FBF42E-9BB8-4C16-B65C-D8D883CCD1F4/0/licSofiaVeronicaAvalosDiaz.pdf>, consultada el 21 de abril de 2015.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard2.htm>, consultada el 16 de mayo de 2015.

<https://www.constituteproject.org/#/search>, consultada el 12 de mayo de 2015.

[http://documentos.congresoqroo.gob.mx/transparencia/proceso legislativo/iniciativas/l152017070401.pdf](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/transparencia/proceso_legislativo/iniciativas/l152017070401.pdf), consultada el 21 de agosto de 2017.

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L183-XV-20170719-89.pdf>, consultada el 21 de agosto de 2017.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf>, consultada el 14 de enero de 2017.

<http://www.primerainstancia.com.mx/articulos/amparo-vega/> consultada el 16 de enero de 2017.

<http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6575> consultada el 11 de mayo de 2017.

<http://dle.rae.es/?id=X0gpajU>, consultada el 8 de septiembre de 2017.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/8.pdf>, consultada el 17 de enero de 2017.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1888/2.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016.

<http://web.archive.org/web/20120301080940/http://www.bibliojuridica.org/libros/1/8/35.pdf> consultada el 12 de enero de 2017.

<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/?evento=descargar&doc=administrativo/ley007/L1120051215.pdf>, consultada el 11 de julio de 2016.

[http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omisi\\_n\\_legislativa\\_en\\_M\\_xico.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_inconstitucionalidad_por_omisi_n_legislativa_en_M_xico.pdf), consultada el 17 de enero de 2017.

[http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control\\_constitucional\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_-ley\\_de.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control_constitucional_del_estado_de_nayarit_-ley_de.pdf), consultada el 20 de abril de 2017.

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=d4fc9f1c1f1e5b5974cd11efac13a143.pdf&recurso=constitucion>, consultada el 15 de mayo de 2017.

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2017-01/50%20LEY%20JUST%20CONST%20YUCAT%C3%81N%2001%20MAR%20011.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-01/50%20LEY%20JUST%20CONST%20YUCAT%C3%81N%2001%20MAR%20011.pdf), consultada el 16 de mayo de 2017.

<https://www.scjn.gob.mx/normativa/Quintana%20Roo/16.pdf> consultada el 3 de agosto de 2016.

<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justiciaelectoral/article/viewFile/12107/10912>, consultada el 22 de agosto de 2017.

<http://www.congresonayarit.mx/con%c3%b3cenos/acervo-hist%c3%b3rico/breve-rese%c3%b1a/>, consultada el 22 de agosto de 2017.

<http://www.congreso.es/consti/>, consultada el 22 de agosto de 2017.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3633/20.pdf>, consultada el 2 de septiembre de 2017.

[http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do\\_navegador/183](http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/183), el cual fue consultado el 10 de septiembre de 2017.